

NOU

Norges offentlige utredninger **2022: 10**

Inntektssystemet for kommunene



Norges offentlige utredninger

2022

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|---|
| 1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 6. Nett i tide
<i>Olje- og energidepartementet</i> |
| 2. Akademisk ytringsfrihet
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 7. Et forbedret pensjonssystem
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 3. På trygg grunn
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 8. Ny minerallov
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | 9. En åpen og opplyst offentlig samtale
<i>Kultur- og likestillingsdepartementet</i> |
| 5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2
<i>Statsministerens kontor</i> | 10. Inntektssystemet for kommunene
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> |

Inntektssystemet for kommunene

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. mai 2020
Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. august 2022

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1509-1

DepMedia

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. mai 2020 for å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 29. august 2022

Marianne Haraldsvik
Leder

Anne Lise Fimreite

Bjørn-Atle Hansen

Knut Moum

Egil Kjerstad

Terje Fjellvang

Grete Lilleschulstad

Trond Erik Lunder

Randi Borghild Dyrnes

Sigmund Engdal

Karen Nystad Byrhagen
Sekretariatsleder

Hilde Marie Skarvang

Haakon Oftebro Sandvold

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	9	4.1.4	Kommunene som myndighets-utøver	57
1.1	Bakgrunn for utvalget	9	4.2	Kommunenenes tjeneste-produksjon	58
1.2	Utvalgets sammensetning	9	4.3	Kommunesektorens plass i norsk økonomi	59
1.3	Mandat og tilleggsmandat	9	4.4	Kommunenenes inntekter	59
1.3.1	Mandat	9	4.5	Inntekter som fordeles gjennom inntektssystemet	60
1.3.2	Tilleggsmandat	11	4.6	Variasjoner mellom kommunene – tjenesteproduksjon, inntekter og effektivitet	60
1.3.3	Utvalgets forståelse av mandatet	12	4.6.1	Forhold som påvirker tjenestetilbudet i kommunene	61
1.4	Utvalgets arbeid	13	4.6.2	Variasjoner i inntekter mellom kommuner	63
2	Utvalgets vurderinger og forslag	15	4.6.3	Variasjoner i kommunal tjenesteproduksjon	66
2.1	Utvalgets vurdering – reformbehov	15	4.6.4	Effektivitet	71
2.2	Hva utvalget har lagt vekt på	16	4.6.5	Sammenheng tjenesteproduksjon, effektivitet og inntekter?	72
2.3	Utvalgets anbefalinger og forslag	17	4.7	Trender over tid	72
2.4	Fordelingsvirkninger	19	5	Prinsipper for utformingen av inntektssystemet	76
3	Sammendrag	23	5.1	Hva er inntektssystemet – og hva er det ikke?	76
3.1	Kommunenenes oppgaver, finansiering og tjenesteproduksjon	23	5.2	Prinsipper som ligger til grunn for dagens inntektssystem	77
3.2	Prinsipper for utforming av inntektssystemet	24	5.3	Utvalgets vurderinger – økt vekt på likeverdige tjenester	80
3.3	Dagens inntektssystem	25	6	Dagens inntektssystem	83
3.4	Kommunenenes skatteinntekter	27	6.1	Skatteinntekter og inntektsutjevning	83
3.5	Utforming av skatteelementene i inntektssystemet	28	6.1.1	Skatteandel	83
3.6	Utgiftsutjevningen	32	6.1.2	Inntektsutjevningen	83
3.7	Kostnadsnøkkelen	38	6.2	Rammetilskuddet	84
3.8	Regionalpolitiske tilskudd	43	6.2.1	Innbyggertilskuddet	84
3.9	Skjønnstilskudd	46	6.2.2	Utgiftsutjevningen	84
3.10	Overgangsordning i inntektssystemet	47	6.2.3	Kostnadsnøkkelen	85
3.11	Andre problemstillinger	48	6.2.4	Sektorer i utgiftsutjevningen	86
3.12	Økonomiske og administrative konsekvenser – fordelingsvirkninger av utvalgets forslag	51	6.2.5	Utgiftsutjevningen i praksis	87
4	Kommunenenes oppgaver, finansiering og tjenesteproduksjon	56	6.2.6	Saker med særskilt fordeling	88
4.1	Kommunenenes oppgaver	56	6.2.7	Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler	88
4.1.1	Kommunen som demokratisk arena	56	6.2.8	Inntektsgarantiordningen	89
4.1.2	Kommunen som produsent av velferdstjenester	57	6.3	Regionalpolitiske tilskudd	89
4.1.3	Kommunene som samfunnsutvikler	57	6.3.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	89
			6.3.2	Distriktstilskudd Nord-Norge	89
			6.3.3	Regionsentertilskudd	90
			6.3.4	Veksttilskudd	91

6.3.5	Storbytilskudd	91	9.3.1	Vurdering av tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen	137
6.3.6	Skjønnstilskudd	91	9.4	Analyseopplegg og metode	139
6.4	Historikk – utviklingen av inntektssystemet	91	9.4.1	Normative og statistiske metoder	139
6.4.1	Inntektssystemet blir innført i 1986	91	9.4.2	Statistiske metoder – simultane og partielle analyser	140
6.4.2	Inntektssystemet 1986	92	9.4.3	Simultane modeller – utvikling over tid	142
6.4.3	Endringer i inntektssystemet 1986–2021	92	9.4.4	Ressursbruk fordelt på mottakere av tjenesten	143
7	Kommunenes skatte- inntekter	97	9.4.5	Analyser av dekningsgrader og enhetskostnader	144
7.1	Inntektsskatt	97	9.4.6	Utvalgets vurdering og anbefaling – analyseopplegg og metode	144
7.2	Formuesskatt	98	9.5	Kapitalkostnader	145
7.3	Naturressursskatt	99	9.6	Datagrunnlag	147
7.4	Eiendomsskatt	99	9.6.1	Kommunekasse eller kommunekonsern	147
7.5	Konsesjonsavgift og konsesjons- kraft	100	9.6.2	Avhengig variabel i analysene	149
7.6	Inntekter fra havbruksnæringen	102	9.6.3	Forklaringsvariabler og kriterier i kostnadsnøkkelen	149
7.7	Uthytteinntekter	103	9.6.4	Kontrollvariabler i analysene	153
7.8	Variasjon i kommunenes skatteinntekter	104	9.6.5	Ekstremverdier i analysene	153
7.9	Hvordan virker dagens inntektsutjevning?	108	9.6.6	Analysegrunnlag – årgang	154
8	Utforming av skatteelementene i inntektssystemet	112	9.6.7	Fra analyser til kostnads- nøkkel	154
8.1	Kommunenes skattegrunnlag	112	9.6.8	Beregning av samlet utgiftsbehov	154
8.1.1	Hva er gode lokale skatter?	112	9.7	Kompensasjon for smådriftsulempen – gradert basiskriterium	155
8.1.2	Uforutsigbarheten i skattegrunnlaget	113	9.7.1	Dagens kompensasjon for smådriftsulempen – gradert basiskriterium	155
8.1.3	Formuesskatt som kommunal skatt	116	9.7.2	Utvalgets vurderinger og anbefaling	158
8.1.4	Selskapsskatt som kommunal skatt	118	10	Kostnadsnøkkelen	162
8.2	Utjevning av skatteinntekter	120	10.1	Grunnskole	162
8.2.1	Skatteandel	120	10.1.1	Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole	165
8.2.2	Inntektsutjevning	122	10.1.2	Aktuelle problemstillinger	166
8.3	Hvilke inntekter bør utjevnes mellom kommunene?	125	10.1.3	Analyseresultater og vurderinger	167
8.4	Kommunenes frihet til å sette skattesatser	129	10.1.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	169
8.4.1	Hvordan håndtere ulike skattesatser i et system med utjevning?	129	10.1.5	Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler	170
8.4.2	Kommunenes frihet til å sette satser i eiendomsskatten	131	10.1.6	Saker med særskilt fordeling – tilskudd per grunnskole	170
9	Utgiftsutjevningen	133	10.2	Barnehage	171
9.1	Innledning	133	10.2.1	Dagens delkostnadsnøkkel	172
9.2	Prinsipper for utgifts- utjevningen	134	10.2.2	Aktuelle problemstillinger	172
9.3	Hvilke sektorer bør omfattes av utgiftsutjevningen?	135			

10.2.3	Analyseresultater og vurderinger	173	11.2.2	Distriktstilskudd Nord-Norge	205
10.2.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	175	11.2.3	Storbytilskudd	207
10.3	Pleie og omsorg	175	11.2.4	Regionsentertilskudd	207
10.3.1	Dagens delkostnadsnøkkel	176	11.2.5	Veksttilskudd	207
10.3.2	Aktuelle problemstillinger	177	11.3	Regional- og distriktspolitikk – distriktspolitiske virkemidler	208
10.3.3	Analyseresultater og vurderinger	178	11.3.1	Differensiert arbeidsgiveravgift	209
10.3.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	181	11.3.2	Distriktsindeksen	209
10.3.5	Nærmere om reduksjonen i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming	182	11.4	Utvalgets vurdering – regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet	212
10.4	Kommunehelse	184	11.5	Regionalpolitiske tilskudd – utvalgets vurdering og anbefaling	215
10.4.1	Dagens delkostnadsnøkkel	185	11.5.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	215
10.4.2	Aktuelle problemstillinger	186	11.5.2	Distriktstilskudd Nord-Norge	216
10.4.3	Analyseresultater og vurderinger	186	11.5.3	Storbytilskudd	217
10.4.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	187	11.5.4	Regionsentertilskudd	218
10.5	Barnevern	188	11.5.5	Veksttilskudd	219
10.5.1	Dagens delkostnadsnøkkel	189	11.5.6	Samlet endring i regionalpolitiske tilskudd med utvalgets forslag	219
10.5.2	Aktuelle problemstillinger	189			
10.5.3	Analyseresultater og vurderinger	191	12	Skjønnstilskudd	220
10.5.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	192	12.1	Innledning	220
10.6	Sosiale tjenester	193	12.2	Om skjønnstilskuddet	220
10.6.1	Dagens delkostnadsnøkkel	195	12.2.1	Basisrammen	220
10.6.2	Aktuelle problemstillinger	196	12.2.2	Skjønnsmidler fordelt av departementet	222
10.6.3	Analyseresultater og vurderinger	196	12.2.3	Samlet skjønnstilskudd	222
10.6.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel	197	12.2.4	Utvikling i skjønnstilskudd over tid	223
10.7	Administrasjon, miljø og landbruk	197	12.3	Utvalgets vurdering	223
10.7.1	Dagens delkostnadsnøkkel – administrasjon og miljø, og landbruk	199	13	Overgangsordning i inntektssystemet	226
10.7.2	Analyseresultater og vurderinger	200	13.1	Dagens ordning – inntektsgarantiordningen	226
10.7.3	Utvalgets forslag – delkostnadsnøkkel for administrasjon	200	13.2	Hvordan fungerer dagens ordning?	227
10.8	Samlet kostnadsnøkkel	201	13.2.1	Utvikling i inntektsgarantiordningen over tid	227
10.8.1	Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel	201	13.2.2	Hva fanges opp av inntektsgarantiordningen?	227
10.8.2	Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene	201	13.3	Utvalgets vurdering og anbefaling	230
11	Regionalpolitiske tilskudd	204	14	Andre problemstillinger	232
11.1	Innledning	204	14.1	Innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen	232
11.2	Dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet	204	14.1.1	Om problemstillingen	232
11.2.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	205	14.1.2	Utvalgets vurderinger og anbefaling	236
			14.2	Saker med særskilt fordeling	237

14.2.1	Begrunnelse for særskilt fordeling	238	15	Økonomiske og administrative konsekvenser – fordelings- virkninger av utvalgets forslag	246
14.2.2	Saker som gis med særskilt fordeling i dag	238	15.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	246
14.2.3	Utvalgets vurderinger	240	15.2	Samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag	252
14.3	Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og inntektssystemet	241	15.3	Behov for videre oppfølging	255
14.3.1	Om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester	241		Litteraturliste	257
14.3.2	Forholdet mellom toppfinansieringsordningen og inntektssystemet	242		Vedlegg	
14.3.3	Utvalgets vurdering og anbefaling	244	1	Fordelingsvirkninger kommuner	261
14.3.4	Utvalgets forslag til endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg og konsekvenser for toppfinansieringsordningen	245	2	Analyseresultater delkostnads- nøkler	281
			3	Inntektssystemet i andre nordiske land	287

Digitale vedlegg

- 1 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til endringer i skatteelementene
- 2 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd
- 3 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Bakgrunn for utvalget

Den 12. mai 2020 oppnevnte Regjeringen Solberg et offentlig utvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal vurdere dagens inntektssystem og de ulike elementene i dette, og komme med et forslag til ny utforming av inntektssystemet for kommunene.

Inntektssystemet er et system for fordeling av det statlige rammetilskuddet og omfordeling av kommunenes skatteinntekter, samlet kalt kommunenes frie inntekter. Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet en utgiftsutjevning som skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet, en utjevning av skatteinntekter og ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

Siden innføringen i 1986 har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet, og systemet har blitt revidert med jevne mellomrom. Inntektssystemet for kommunene ble sist endret i 2017. Det har tidligere vært nedsatt to offentlige utvalg som har vurdert og foreslått endringer i inntektssystemet etter at det ble innført i 1986; Rattsøutvalget i 1996/1997¹ og Borgeutvalget i 2005².

Det er nå over 15 år siden forrige offentlige utvalg foretok en helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommunene. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2019 ba Stortinget regjeringen om å sette ned et offentlig utvalg for å gå gjennom inntektssystemet for kommunene³, og dette utvalget ble oppnevnt våren 2020.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende sammensetning:

¹ NOU 1996: 1 og NOU 1997: 8

² NOU 2005: 18

³ Innst. 393 S (2017–2018). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneutvalget 2019*.

- Seniorforsker Marianne Haraldsvik, Trondheim, leder
- Professor Anne Lise Fimreite, Bergen, medlem
- Professor Egil Kjerstad, Kvinnherad, medlem
- Seniorforsker Lars Håkonsen, Bø, medlem
- Rådmann Bjørn-Atle Hansen, Alta, medlem
- Økonomidirektør Terje Fjellvang, Kristiansand, medlem
- Kommunedirektør Randi Borghild Dyrnes, Sunndal/Smøla, medlem
- Spesialrådgiver Sigmund Engdal, Kongsvinger, medlem
- Underdirektør Grete Lilleschulstad, Oslo, medlem
- Pensjonist Knut Moum, Oslo, medlem

Utvalgsmedlem Lars Håkonsen gikk bort 7. oktober 2020. I hans sted gikk seniorforsker Trond Erik Lunder, Bø, inn i utvalget 10. november 2020.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet, og har bestått av utredningsleder Karen Nystad Byrhagen (sekretariatsleder), seniorrådgiver Hilde Marie Skarvang og førstekonsulent Haakon Oftebro Sandvold. I deler av perioden har også utredningsleder Lars Tore Rydland, seniorrådgiver Lovise Bauger og rådgiver Linn Karina Stormo vært en del av utvalgets sekretariat.

1.3 Mandat og tilleggsmandat

1.3.1 Mandat

Utvalget mottok sitt mandat 12.05.2020:

Regjeringen vil legge til rette for et velferds-samfunn med levende lokalmiljøer og et godt tjenestetilbud til innbyggere over hele landet. Kommunene er bærebjelken i velferdssamfunnet. Rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom til kommunene. Handlingsrom er en forutsetning for at kommunene kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassede løsninger.

Rammefinansiering gir lokalt handlingsrom, og er derfor hovedmodellen for finansiering av

kommunesektoren. De frie inntektene, skatt og rammetilskudd, utgjør om lag 75 prosent av sektorens samlede inntekter. Det legges til grunn at ramrefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Generalistkommuneprinsippet tilsier at alle kommuner har de samme oppgavene og ansvaret, og dette prinsippet ligger fast.

Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntektene. I 2020 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 142 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 188 mrd. kroner. Inntektssystemet består i dag av tre hovedelementer; innbyggertilskuddet med en utgiftsutjevning, ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd og omfordeling av skatteinntekter.

Utvalget bes om å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget bes om å vurdere dagens inntektssystem og de ulike elementene i dette, og komme med et forslag til utforming av inntektssystemet for kommunene. Forslag til utforming av inntektssystemet skal holdes innenfor en provenynøytral ramme. Utvalget bes vurdere hvordan de ulike elementene i systemet virker sammen.

En målsetting med inntektssystemet er at alle kommuner skal settes i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. To mekanismer som skal sørge for dette, er omfordelingen av innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen og utjevningen av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen.

Utvalget bes legge til grunn for sitt arbeid at inntektssystemet skal sørge for at alle kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, og at inntektssystemet fortsatt skal bestå av både inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Utvalget bes vurdere i hvor stor grad inntekter og utgifter bør utjevnes, og hvordan denne utjevningen bør innrettes.

Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, og ikke legge føringer eller insentiver på hvordan kommunene organiserer seg.

Utvalget må vurdere hensynet til enkelhet vs. hensynet til rettferdighet og treffsikkerhet. Hensynet til enkelhet tilsier at inntektssystemet bør være så enkelt og gjennomskiktig som mulig, men samtidig gjør hensynet til rettferdig fordeling og treffsikkerhet at systemet også må kunne ta særlige hensyn. Utvalget bes vurdere avveiningen mellom disse hensynene.

Utvalget bes videre om å vurdere i hvilken grad stabilitet fra år til år skal vektlegges ved

utformingen av inntektssystemet. I dagens system sørger inntektsgarantiordningen for at alle kommuner får en vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som ikke avviker mer enn et fast beløp (per innbygger) fra veksten på landsbasis. Utvalget bes vurdere behovet for en slik stabiliserende ordning, og hvordan denne eventuelt bør innrettes.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til departementet innen 1. juni 2022.

I det videre omtales de ulike elementene i dagens inntektssystem, og noen aktuelle problemstillinger under disse.

Utgiftsutjevning

Gjennom utgiftsutjevningen blir kommunene kompensert for ufrivillige kostnadsforskjeller, gjennom en omfordeling av innbyggertilskuddet. Dette skjer ved at det foretas en omfordeling fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov, ved hjelp av kostnadsnøkkelen.

I dagens utgiftsutjevning gis det i prinsippet full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller. I utgiftsutjevningen skilles det derfor mellom frivillige og ufrivillige kostnader. Med ufrivillige kostnader menes strukturelle forhold som kommunene ikke kan påvirke selv, mens frivillige kostnader for eksempel kan skyldes forskjeller i effektivitet og ulik organisering av tjenestene.

Fra og med 2017 er det innført en gradering av kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå, slik at man i større grad kun kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse.

Utvalget bes vurdere utgiftsutjevningen, og hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utformingen av denne.

Kostnadsnøkkelen er i dag sammensatt av delkostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelsetjeneste, barnehage, landbruk og administrasjon og miljø. Utvalget bes vurdere hvilke sektorer som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og for hvilke sektorer det bør utformes egne delkostnadsnøkler.

I dagens utgiftsutjevning legges det vekt på at kostnadsnøkkelen skal inneholde objektive kriterier, som kommunene selv ikke kan påvirke verdien av. Det er videre lagt til grunn at kriteriene i kostnadsnøkkelen ikke skal gi insentiver til å prioritere enkelte sektorer og tjenester framfor andre, og det bør heller ikke ligge elementer av refusjonsordninger innenfor utgiftsutjevningen.

Utvalget bes vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for valg av kriterier i utgiftsutjevningen.

Utvalget bes om å foreta en faglig gjennomgang av kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, og komme med et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I gjennomgangen bes utvalget bl.a. vurdere:

- metodevalg (herunder bruk av statistiske vs. normative metoder og bruk av simultane vs. partielle statistiske analyser)
- tilgjengelig datagrunnlag
- ny forskning og utredning – herunder pågående prosjekter igangsatt av KMD og
- eventuelle andre
- om det skal tas hensyn til stordriftsfordeler og smådriftsulempen og hvordan kan dette fanges opp i utgiftsutjevningen
- frivillige vs. ufrivillige utgifter
- hvilke kostnader som skal inngå i utgiftsutjevningen

Skatt (inntektsutjevning)

Skatteinntektene til kommunene kommer i dag fra skatt på inntekt og formue og naturressurs-skatt. I tillegg kan den enkelte kommune velge å ta inn eiendomsskatt fra sine innbyggere. Videre mottar kommuner konsesjonskraft og -avgift. I dag omsettes normalt konsesjonskraft i markedet og gir inntekter til kommunene. I mandatet omtales derfor kommunenes inntekter fra både konsesjonskraft og -avgift som skatteinntekter.

Skatteinntektene utgjør om lag 40 prosent av kommunenes samlede inntekter. Disse er ujevnt fordelt mellom kommunene, og det er i dag en utjevning av skatteinntektene. Denne utjevner inntektene fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt, mens inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt ikke utjevnes.

Utvalget bes om å vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for skatteelementene i inntektssystemet, og hvordan skatteelementene i inntektssystemet bør utformes. Utvalget bes om å gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene. Utvalget bes videre om å drøfte avveiningen mellom på den ene siden hensynet til lokal forankring av kommunenes inntekter, og på den andre siden behovet for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. I den sammenheng bør også hensynet til å stimulere til næringsaktivitet lokalt vurderes.

Utvalget bes om å komme med et forslag til utforming av skatteelementene i inntekts-

systemet, og belyse konsekvensene av ulike innretninger.

Tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet

Innenfor dagens rammetilskudd gis det flere tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet. Disse tilskuddene er i hovedsak begrunnet i regionalpolitiske hensyn:

- Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak
- samfunnsmessig utvikling, med et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere.
- Distriktstilskudd Nord-Norge gis alle kommuner i Nord-Norge og Namdalen, med et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere.
- Veksttilskuddet gis kommuner med særlig høy befolkningsvekst.
- Storbytilskuddet gis til Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og
- Drammen.
- Regionsentertilskuddet ble etablert i forbindelse med kommunereformen. Dette gis til kommuner hvor det er fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing i perioden for kommunereformen, og som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere.

I tillegg gis det et skjønnstilskudd for å kompensere for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Utvalget bes vurdere behovet for andre tilskudd i inntektssystemet i tillegg til innbyggertilskuddet, og hvilke samfunnsutfordringer og -mål slike tilskudd skal møte.

Utvalget bes foreta en vurdering av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for utformingen av regionalpolitiske tilskudd eller andre tilskudd innenfor inntektssystemet. Utvalget bes belyse konsekvensene av ulike innretninger, og hvordan disse virker sammen med de øvrige elementene i inntektssystemet.

Utvalget bes foreta en vurdering av dagens tilskudd: distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge, veksttilskudd, storbytilskudd, regionsentertilskudd og skjønnstilskudd.

1.3.2 Tilleggsmandat

15.01.2021 mottok utvalget et tilleggsmandat:

Det vises til mandatet for Inntektssystemutvalget, og at utvalget skal levere sin utred-

ning i form av en NOU til departementet innen 1. juni 2022. Utvalget gis med dette et tilleggsmandat om å gi en nærmere vurdering av forenligheten mellom lavere skattesatser enn maksimalsatsene på skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, og dagens system for skatteutjevning. Utvalget bes se på hvordan en anledning til å ha lavere skattesatser bør håndteres i inntektssystemet. I dagens system vil dette gjelde både for inntekts- og formuesskatten.

Bakgrunn

Kommunenes skatteinntekter kommer hovedsakelig fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Både for inntekts- og formuesskatten er det fastsatt maksimalsatser som kommunene kan bruke. Kommunene kan velge å sette skattesatsene lavere enn maksimalsatsene. De siste tiårene har imidlertid alle kommuner brukt maksimalsatsen, både for inntekts- og formuesskatten.

Bø kommune i Nordland vedtok i desember 2019 å redusere satsen for den kommunale delen av formuesskatten, fra maksimalsatsen på 0,7 prosent til 0,2 prosent. Dette reiser prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av maksimalsatser, og hvordan frivillig lavere skattesatser skal håndteres i skatteutjevningen.

I Prop. 1 S (2020–2021) ble det foreslått at det legges til grunn et korrigert skattegrunnlag for Bø kommune i skatteutjevningen fra og med skatteåret 2021, for å unngå at andre kommuner må ta kostnaden ved lavere skattesats i Bø kommune. Det er senere besluttet at det i tillegg lages en særordning begrenset til Bø kommune der deler av tapet i 2021 og 2022 dekkes gjennom skjønnskuttet.

1.3.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Mandatet legger flere føringer og rammer for gjennomgangen av inntektssystemet. Det er blant annet forutsatt at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Dette tilsier etter utvalgets syn at en størst mulig andel av kommunenes inntekter bør være frie inntekter, som skatt og rammetilskudd, og at finansieringsmodellen skal tilføre kommunene inntekter uten å legge føringer på hvordan inntektene skal brukes. Mandatet forutsetter videre at generalistkommuneprinsippet ligger fast. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene

gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivingen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn ved kommunen.

I mandatet framheves det også at inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, og ikke legge føringer eller insentiver på hvordan kommunene organiserer seg. Utvalget har diskutert hva det innebærer at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger. Dagens inntektssystem inneholder elementer som gjør at en sammenslått kommune får mindre tilskudd enn det sammenslåingskommunene hadde til sammen før sammenslåingen. Blant annet får kommuner kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. Med full kompensasjon for smådriftsulemper er ikke inntektssystemet nøytralt med tanke på hvordan kommunene organiserer seg. En kommune som slår seg sammen vil få reduserte inntekter på grunn av dette, mens kommuner som heller velger å inngå i interkommunale samarbeid på ulike tjenesteområder vil beholde denne kompensasjonen fullt ut.

Kommuner som slår seg sammen får riktignok kompensert store deler av de reduserte tilskuddene gjennom inndelingstilskuddet de første 20 årene etter sammenslåingen, men på lang sikt vil tilskuddene bli lavere enn uten sammenslåing. Det er naturlig å tenke seg at slike virkninger vil være en del av kommunenes vurderinger av om kommunesammenslåing er aktuelt eller ikke.

Utvalget tolker «nøytralt» som at det betyr at kommunene i størst mulig grad skal få like mye i tilskudd, uavhengig av om de slår seg sammen eller ikke, og at en sammenslåing, eller fraværet av en sammenslåing, ikke skal påvirke størrelsen på en kommunes tilskudd. Dette innebærer ideelt sett at inntektssystemet verken skal stimulere til eller legge hindringer i veien for kommunesammenslåinger. Samtidig er generalistkommuneprinsippet og målsetningen om at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere hensyn som taler for at kommunene skal kompenseres for smådriftsulemper. Slik kompensasjon kan imidlertid innebære en barriere mot sammenslåing. Ved utformingen av systemet vil det dermed være nødvendig å balansere hensynet til nøytralitet ved sammenslåing opp mot hensynet til kompensasjon for smådriftsulemper.

I mandatet er utvalget bedt om å gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene. Skatteinntektene

som i dag utjevnes mellom kommunene i inntektssystemet er skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt, mens eiendomsskatt ikke utjevnes. Kommunene har i tillegg til dette flere inntekter som kan karakteriseres som skatteinntekter, som eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraftinntekter, samt inntekter fra Havbruksfondet. Utvalget har derfor lagt til grunn at det er naturlig å ha en bred tilnærming til hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene og slik sett være en del av inntektssystemet, og ikke begrenses til de skatter som i dag inngår i utjevningen. Utvalget diskuterer hvilke inntekter som bør utjevnes mellom kommunene i kap. 8.3.

I mandatet er det gitt en forutsetning om at inntektssystemet fortsatt skal bestå av både inntektsutjevning og utgiftsutjevning. Utvalget er videre bedt om å vurdere i hvor stor grad inntekter og utgifter bør utjevnes, og hvordan denne utjevningen bør innrettes. Graden av utjevning av inntekter og utgifter mellom kommunene påvirkes av flere elementer. På utgiftssiden kan graden av utjevning påvirkes av kompensasjonsgrad i utgiftsutjevningen og av hvilke sektorer eller kostnader utjevningen omfatter. På inntektsiden kan graden av utjevning påvirkes av kompensasjonsgraden, av utforming av inntektsutjevningen og av hvilke skatteinntekter som utjevnes. Hvilke skatteinntekter som er en del av kommunenes skattegrunnlag har også betydning for inntektsforskjellene mellom kommunene, og for hvor stabile kommunenes inntekter er. Utvalget har tatt med alle disse elementene i sin vurdering av utjevning av inntekter og utgifter.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 19 møter, hvorav åtte møter har vart i to dager og syv møter har vært digitale. I tillegg har utvalget avholdt tre kortere digitale møter.

Utvalget har i to runder, våren 2021 og vinteren 2022, hatt digitale innspillmøter med kommuner i alle deler av landet. Møtene har blitt arrangert av KS, i samarbeid med de ulike regionene i KS. I disse møtene har utvalget møtt kommunedirektørutvalgene, representanter fra fylkestyrene i KS og andre representanter fra kommunene. Flere av utvalgets medlemmer har vært til stede på de ulike møtene. Utvalget har hatt møter med KS sine fylkesvise kommunedirektørutvalg i Innlandet, Møre og Romsdal, Nordland, Rogaland, Troms og Finnmark, Trøndelag og Viken.

Utvalget har også fått innspill fra KS sine fylkestyrer i alle fylkene, samt fra storbynettverket.

Utvalget har i sine møter hatt besøk av åtte kommuner, Alta, Kautokeino, Lebesby, Oslo, Rælingen, Steinkjer, Sør-Varanger og Trondheim, samt statsforvalteren fra Trøndelag, som har holdt innlegg og gitt innspill til utvalgets arbeid. Videre har Fagforbundet og Naturressurskommunene møtt utvalget og formidlet sine innspill. Utvalget har også hatt møte med Generalistkommuneutvalget.

I tillegg har følgende personer holdt innlegg på utvalgets møter:

- Victor Norman om NOU 2020: 15, Demografiutvalget
- Nils Jørgen Mau Pedersen om det danske inntektssystemet
- Anders Folkesson om det svenske inntektssystemet
- Lars-Erik Borge og Torgeir Kråkenes om beregningsmetoder i utgiftsutjevningen
- Yngve Flo om generalistkommunen og generalistkommuneprinsippet
- Arild Kormeseth om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester
- Lars-Erik Borge, Lana Krehic og Kaja von der Leyen om rapporten fra Senter for økonomisk forskning om lokale skatteinntekter
- Jens-Harald Jenssen, Målfrid Baik og Halvdan Heggheim om næringslivet i Troms og Finnmark
- Sveinung Eikeland om akademia i Nord-Norge

Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra en rekke kommuner, foreninger, kommunenettverk, politiske partier og privatpersoner. Kommuner som har sendt skriftlige innspill til utvalget er: Halden, Arendal, Osterøy, Eidskog, Åsnes, Sarpsborg, Tana, Sveio, Øvre Eiker, Fredrikstad, Kvitsøy, Steigen, Grong, Træna, Røst, Værøy og Vinje. I tillegg har utvalget fått innspill fra Naturressurskommunene, Utmarskommunenes sammenslutning, Fjellnettverket, Nettverk fjord- og kystkommuner, øykommunene, Naturviterne, Norsk Kommunalteknisk Forening, Østfold Senterparti og Fredrikstad SV. Utvalget har også fått skriftlige innspill fra Arve Negaard, Carsten Neraal, Peter O. Lura, Øivind Due Trier og Hanne Feragen.

I tillegg har tre offentlige utvalg, By- og levekårsutvalget⁴, Demografiutvalget⁵ og Distrikts-

⁴ NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle.*

⁵ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet.*

næringsutvalget⁶, vist direkte til utvalget i sine utredninger. Utvalget har også mottatt et brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med en oppsummering av hvilke punkter fra Demografiutvalget og Distriktstnæringsutvalget som berører inntektssystemet.

Utvalget har vært i kontakt med og fått bistand fra Finansdepartementet i Sverige, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd i Danmark og Finansministeriet i Finland. Sekretariatet har hatt møter med de mest berørte fagdepartementene i sitt arbeid. Sekretariatet har også møtt sekretariatet i Generalistkommuneutvalget.

⁶ NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*.

Senter for økonomisk forskning og Telemarksforskning har levert forskningsrapporter til utvalget:

- Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22. Senter for økonomisk forskning.
- Thorstensen m.fl. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene. Egnet til å ta inn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet?* TF-notat nr. 15/2021. Telemarksforskning.

I tillegg har flere instanser vært behjelpelige med å framskaffe nødvendig underlagsmateriale, blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Barne- og familiedepartementet, Bufdir og Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 2

Utvalgets vurderinger og forslag

Norske kommuner er tildelt viktige roller og oppgaver i det norske samfunnet, både som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og leverandør av nasjonale velferdstjenester. Kommunene er også vår viktigste arena for lokaldemokrati. Inntektssystemets hovedoppgave er å sette kommunene i stand til å finne likeverdige, effektive og lokalt forankrede løsninger på sine mange oppgaver. Dette stiller noen krav til utformingen av systemet og gir noen hensyn som bør ivaretas.

I dette kapittelet gis det en kort oppsummering av utvalgets vurdering av reformbehovet i inntektssystemet, hva utvalget har lagt vekt på i utformingen av sine forslag, samt en kort oppsummering av utvalgets forslag og fordelingsvirkningene av dette.

Utvalgets vurderinger og forslag til de ulike delene av inntektssystemet er omtalt nærmere i de senere kapitlene.

2.1 Utvalgets vurdering – reformbehov

Utvalget er bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, vurdere dagens system og komme med et forslag til utforming av inntektssystemet.

Inntektssystemet ble innført i 1986, og har tidligere vært vurdert av to offentlige utvalg; Rattsøutvalget i 1996/1997¹ og Borgeutvalget i 2005.² Det har vært flere større revisjoner av inntektssystemet i perioden, men hovedtrekkene i inntektssystemet har ligget fast siden innføringen i 1986.

Utvalget mener at dagens inntektssystem i all hovedsak fungerer godt. Inntekts- og utgiftsutjevningen bidrar til å redusere inntektsforskjellene mellom kommunene, og kompenserer kommu-

nene for kostnadsforskjeller som den enkelte kommune ikke selv kan påvirke. Det er imidlertid mange år siden forrige helhetlige revisjon av inntektssystemet, og både inntekts- og utgiftsutjevningen bør gjennomgå med tanke på hva disse omfordelingsordningene fanger opp og hvordan de eventuelt bør justeres.

I tillegg til omfordelingen i inntekts- og utgiftsutjevningen er det flere regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, et skjønnstilskudd for å ivareta hensyn som ikke fanges opp av de øvrige delene av inntektssystemet, samt en overgangsordning som setter en grense for hvor mye lavere enn landsgjennomsnittet endringen i rammetilskuddet til den enkelte kommune kan være fra ett år til det neste. Jo flere slike ordninger det er i inntektssystemet, jo mer komplisert og uoversiktlig vil systemet bli. Utvalget har vurdert alle elementene i dagens system, og vil peke på noen elementer som kan avvikes eller endres. Etter utvalgets vurdering bør mest mulig av de frie inntektene fordeles etter faste kriterier, og gjennom ordninger som kommer alle kommuner til gode. Særordninger for enkelte kommuner eller kommunetyper bør begrenses, og gjenværende ordninger bør begrunnes særskilt.

Rammefinansiering er hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren. Utvalget mener dette er et viktig prinsipp som må videreføres. En viktig side ved inntektssystemet er å tilføre kommunene inntekter uten å legge føringer på hvordan inntektene skal brukes. Inntektssystemet skal sørge for at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, samtidig som hensynet til lokalt selvstyre og effektiv ressursbruk tilsier at systemet må innrettes slik at det er rom for kommunene til å velge ulike måter å løse sine oppgaver på.

Kommunene har ansvar for svært mange ulike tjenester og oppgaver. Om lag 71,5 pst. av kommunesektorens inntekter omfattes av inntektssystemet.³ Systemets store betydning for kommu-

¹ NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* og NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*.

² NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

³ Anslag for 2022, Prop. 1 S (2021–2022). *Statsbudsjettet 2022*.

nenes inntekter kan være en grunn til å bruke det til å løse problemstillinger på mange ulike områder. Utvalget vil imidlertid peke på at hovedmålet med inntektssystemet ikke er å styre kommunenes prioriteringer, men å sette dem i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen.⁴ Etter utvalgets vurdering er dette et eksempel på en omfordeling innenfor inntektssystemet som legger en føring på hvordan kommunene skal organisere seg, selv om det ikke er en formell binding på bruken av midlene. Denne typen omfordeling er uheldig, og bør i størst mulig grad unngås.

Utvalget er i mandatet bedt om å legge til grunn at generalistkommuneprinsippet skal ligge fast. Dette prinsippet innebærer at alle kommunene har samme oppgaver og ansvar. Ved å tildele og utjevne inntekter mellom de enkelte kommunene understøtter inntektssystemet dette prinsippet. Økonomi alene kan imidlertid ikke løse alle kommunale utfordringer, og etter utvalgets syn er det for eksempel begrenset hva inntektssystemet kan gjøre for å møte økende utfordringer knyttet til ulik kapasitet og kompetanse mellom kommuner. Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å utforme et inntektssystem med utgangspunkt i dagens situasjon. Hvis det framover blir gjort endringer som innebærer at prinsippet om at alle kommuner skal ha de samme oppgaver og ansvar fravikes, må det foretas en ny vurdering av hvordan inntektssystemet skal utformes.

2.2 Hva utvalget har lagt vekt på

Utvalget har i sitt arbeid vurdert hvilke hensyn som bør vektlegges i utformingen av inntektssystemet. To hensyn har etter utvalgets vurdering særlig stor betydning. For det første skal inntektssystemet bidra til at kommunene kan tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. De økonomiske forutsetningene for dette varierer imidlertid mellom kommunene. Hensynet til likeverdige tjenester gir behov for en utjevning av slike forskjeller. På den andre siden tilsier hensynet til det lokale selvstyret at kommunenes inntekter har en lokal forankring. Det betyr at den enkelte kommune må få beholde en del av sine lokale skatteinntekter. Dette kan gi inntektsforskjeller mellom

kommunene. Hensynene til et likeverdig tjenestetilbud og lokalt forankrede inntekter kan dermed komme i konflikt, og de må balanseres mot hverandre i utformingen av inntektssystemet.

Utvalget mener det er rimelig å forstå likeverdige tjenester som det samme som at det skal være små forskjeller i kommunenes muligheter til å kunne gi innbyggerne gode velferdstjenester i tråd med innbyggernes behov. Hvis det forventes at kommunenes tjenestetilbud i større grad skal være likt, kan det ikke være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene.

De senere årene har utviklingen i den statlige styringen gått i retning av større vektlegging av like tjenester på tvers av kommunene. Økt innslag av bemanningsnormer og detaljstyring gjennom lovverket mv. er uheldig. Slik detaljstyring griper direkte inn i kommunens egne prioriteringer og muligheter til å gi tjenester i tråd med befolkningens ønsker og behov, siden regelverket i stor grad styrer ressursbruken. Siden normer og regler på ett område styrer kommunens produksjon av tjenester, vil kommunen innenfor en gitt økonomisk ramme i realiteten ikke ha andre muligheter for å tilpasse seg enn å redusere tilbudet av andre tjenester. Bemanningsnormer kan også bety at kommunene ikke kan ta ut mulige stordriftsfordeler for å tilgodese andre tjenesteområder eller grupper, noe som betyr at driften vil bli mindre effektiv. Dette understreker etter utvalgets syn at rammefinansiering og rammestyring bør være hovedregelen, og at detaljstyring bør unngås.

Det er i dag betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene. Vi har sett en utvikling hvor det har vært en økning i kommunale inntekter utenfor inntektssystemet, altså inntekter som ikke utjevnes mellom kommunene. For eksempel har en rekke kystkommuner de siste årene fått betydelige inntekter fra havbruksnæringen, mens høye strømpriser gir høyere konsesjonskraftinntekter for en (annen) gruppe kommuner. Det er også besluttet å innføre en produksjonsavgift på vindkraft, som kan bidra til å skape ytterligere forskjeller mellom kommuner som har naturressursinntekter på siden av inntektsutjevningen og kommuner som ikke har det.

Det er heller ikke full inntektsutjevning i dagens inntektssystem, og dermed forskjeller i skatteinntekter også etter utjevning. Økende inntekter utenfor inntektssystemet forsterker disse forskjellene. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at hensynet til likeverdige tjenester må tillegges høyere vekt i utformingen av inntektssystemet. Dette innebærer større grad av utjevning mellom kommuner.

⁴ Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022). *Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022.*

Samtidig som utvalget foreslår at det skal legges større vekt på hensynet til likeverdige tjenester, mener utvalget at det fortsatt må legges vekt på at kommunene skal kunne påvirke egne skatteinntekter og beholde en andel av skatteinntektene fra egne innbyggere. Dette synet innebærer at det fortsatt vil være inntektsforskjeller mellom kommunene, men de bør være mindre enn i dag.

Skatt og rammetilskudd finansierer velferdstjenester som ikke kan variere mye fra år til år. Inntektssystemet bør derfor utformes slik at det bidrar til stabile og forutsigbare inntektsrammer for kommunene. For at systemet skal fungere effektivt, er det også viktig at det er så enkelt og oversiktlig som mulig. Lokalpolitikere og administrativt ansatte i kommunene må kunne sette seg inn i systemet og forstå hva som gir endringer i kommunens tilskudd gjennom inntektssystemet.

2.3 Utvalgets anbefalinger og forslag

Utvalget har i sin gjennomgang lagt vekt på at inntektssystemet skal sørge for at kommunene settes i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere og anbefaler flere endringer som i sum vil bidra til dette. I dette avsnittet gis det en kort omtale av utvalgets anbefalinger og forslag.

Skatteelementene i inntektssystemet

Skatteinntekter utgjør over halvparten av kommunenes frie inntekter, og er skjevt fordelt mellom kommunene. For å utjevne disse inntektsforskjellene er det i dag en delvis utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Etter utvalgets vurdering fungerer dagens inntektsutjevning godt og gir en betydelig omfordeling mellom kommunene. Utvalget mener at skatteinntekter fortsatt bør utgjøre en betydelig del av kommunenes inntekter, men at det bør gjøres noen endringer i skatteelementene for å oppnå en jevnere fordeling og et mer stabilt skattegrunnlag.

Kommunene har i dag blant annet inntekter fra formuesskatt og utbytteskatt, som begge er inntekter som i tillegg til å være ujevnt fordelt også kan variere relativt mye fra ett år til det neste. Utvalget mener at formuesskattens del av kommunenes inntekter bør reduseres, og foreslår at den kommunale formuesskatten halveres i forhold til i dag. Utvalget mener også at det bør vurderes om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt (skatt på

alminnelig inntekt) som ikke eller i mindre grad inneholder skattepliktig utbytte.

Mange kommuner har i dag høye inntekter fra vannkraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg. Disse inntektene, som ikke er en del av dagens inntektsutjevning, øker forskjellene mellom kommunene, og utfordrer kommunenes muligheter til å tilby likeverdige tjenester. Utvalget mener at flere av inntektsartene på siden av inntektssystemet bør omfattes av en moderat utjevning mellom kommunene. Utvalget mener at mottakerkommunene fortsatt skal sitte igjen med en betydelig del av disse inntektene, men at hensynet til likeverdige tjenester tilsier at deler av inntektene bør komme alle kommuner til gode. Utvalget anbefaler derfor at det innføres en egen, moderat utjevningsordning for disse inntektene, med en 10 pst. symmetrisk utjevning.

Utvalget ble i et tilleggsmandat bedt om å vurdere om dagens system for inntektsutjevning er forenlig med kommunenes mulighet til å sette skattesatser på inntekts- og formuesskatten som er lavere enn maksimalsatsen. Utvalget mener primært at skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og at kommunene ikke bør ha mulighet til å endre disse. Utvalget mener imidlertid at kommunene bør ha reelle muligheter til å påvirke egne inntekter, og at dette kan ivaretas ved å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten. Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser for inntekts- og formuesskatten, må det sørges for at kommuner som setter satsen ned ikke får kompensasjon for dette gjennom inntektsutjevningen. Utvalget mener en slik kompensasjon er urimelig og peker på hvordan systemet kan endres for å avskjære denne muligheten.

Utgiftsutjevningen

Det er store forskjeller mellom kommunene blant annet i kommunestørrelse, bosettingsmønster, befolkningssammensetning og sosioøkonomiske forhold. Dette gjør at innbyggerne i ulike kommuner har behov for og etterspør ulike tjenester, og kommunenes kostnader ved å tilby disse tjenestene varierer. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne ufrivillige variasjoner i utgiftsbehov og kostnader mellom kommunene.

Innenfor de sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen er det i dag full utjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Utgiftsutjevningen er dermed svært viktig for at alle kommuner skal kunne settes i stand til å

tilby likeverdige tjenester. Utvalget mener det fortsatt bør være full utjevning av ufrivillige kostnader mellom kommunene.

For at utgiftsutjevningen skal være mest mulig treffsikker, må kriteriene og vektingen av dem oppdateres jevnlig. Utvalget har foretatt en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, og foreslår endringer i kriterier og vekting i tråd med oppdaterte analyser av variasjonene i kommunenes utgifter.

I dag er det en differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, ut fra en vurdering av graden av frivillighet i smådriftsulempene. Utvalget mener det fortsatt bør være et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, jf. prinsippet om at utgiftsutjevningen kun skal kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. Utvalget mener imidlertid at dagens modell for beregning av kompensasjon for smådriftsulemper ikke er treffsikker nok, og peker på en alternativ utforming.

Utvalget har vurdert hvilke sektorer som bør omfattes av utgiftsutjevningen, og foreslår noen endringer i dette. I dag inngår sektoren *sosialhjelp* i utgiftsutjevningen. Utvalget anbefaler at også utgifter til arbeidsrettede tiltak og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig inkluderes i utgiftsutjevningen. I tråd med dette foreslår utvalget en ny og utvidet delkostnadsnøkkel for *sosiale tjenester*. Andre sektorer som utvalget har vurdert er kommunale veier, brann og beredskap, kultur og idrett, men utvalget anbefaler ingen ytterligere utvidelser av utgiftsutjevningen.

Regionalpolitiske tilskudd

Etter utvalgets vurdering er de viktigste regionalpolitiske virkemidlene i inntektssystemet inntektssutjevningen og utgiftsutjevningen. I lys av dette bør mest mulig av rammetilskuddet fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. Også ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift har stor betydning for enkeltkommuner, selv om den ligger utenfor inntektssystemet og i hovedsak er begrunnet med hensynet til næringsutvikling i distriktene.

I tillegg til disse ordningene er det i dag flere ulike regionalpolitiske tilskudd innenfor inntektssystemet. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for denne typen tilskudd, og hvilke formål de bør ivareta. Utvalget mener at det fortsatt er behov for noen regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, blant annet for å sette kommuner med store distriktsmessige utfordringer i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Slike

utfordringer fanges ikke alltid godt nok opp i de generelle delene av inntektssystemet. Utvalget mener imidlertid at omfanget av slike ekstratilskudd i inntektssystemet bør begrenses, og i større grad bør målrettes mot kommuner med særskilte utfordringer.

Etter utvalgets vurdering bør dagens distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge videreføres, men med noen justeringer. Distriktstilskuddene skal gå til kommuner med distriktutfordringer, ivareta små kommuner og kommuner i de nordligste fylkene. I tillegg til noen mindre justeringer, foreslår utvalget to endringer i både distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge. I lys av at basistilskuddet i utgiftsutjevningen, som er et beløp per kommune som kompensasjon for smådriftsulemper, vektes betydelig opp i utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, foreslår utvalget å redusere småkommunetilleggene i distriktstilskuddene med 1 mill. kroner per kommune, for alle kommuner som mottar tilskuddet. For å unngå at kommuner med svært høye samlede inntekter også får distriktstilskudd, anbefaler utvalget at det gjøres en endring i inntektsgrensen innenfor disse tilskuddene, slik at det tas hensyn til flere inntekter enn i dag.

Utvalget anbefaler at dagens storbytilskudd gjøres om til et tilskudd til kommuner som er sentre i sine respektive landsdeler, og videreføres som et tilskudd per innbygger til kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Satsen i tilskuddet halveres i forhold til dagens tilskudd, siden utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel i større grad hensyntar forhold som dagens storbytilskudd skulle fange opp. Sentrene i de nordligste landsdelene fanges opp gjennom at disse kommunene mottar distriktstilskudd Nord-Norge.

Utvalget mener det ikke er grunnlag for å videreføre dagens veksttilskudd eller region-sentertilskudd, og anbefaler at disse tilskuddene avvikles.

Andre anbefalinger og forslag

Utvalget legger vekt på at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. Dette tilsier også at skjønnstilskuddet bør reduseres, slik at det ikke skal fungere som et fast tilskudd i inntektssystemet. Skjønnstilskuddet bør fordeles etter faktiske behov det enkelte år og brukes til å fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet. En mindre del av skjønnstilskuddet kan også brukes for å under-

støtte viktige utviklingsprosjekter som går på tvers av kommuner. Det legges til grunn at statsforvalterne fortsatt fordeler hoveddelen av skjønnstilskuddet til kommunene.

En del av innbyggertilskuddet fordeles i dag med såkalt særskilt fordeling, dvs. etter andre kriterier enn kriteriene i utgiftsutjevningen. Utvalget mener at bruken av særskilt fordeling bør begrenses, jf. også målsettingen i veilederen om statlig styring.⁵ Utvalget vil særlig peke på at grunnskoletilskuddet, som er fordelt med 0,5 mill. kroner per grunnskole i kommunen, bør avvikles. Dette er midler som i stedet burde vært fordelt etter ordinære kriterier, slik at kommunene selv kan prioritere bruken av disse midlene.

Utvalget har også vurdert om kommuner med mange gjesteinnbyggere (hytteinnbyggere, studenter ol.) bør hensyntas særskilt i inntektssystemet. Utvalget mener at disse kommunene i stor grad ivaretas i dag, ved at gjesteinnbyggere også medfører økte inntekter til kommunen. Kommuner med mange fritidsinnbyggere har selv valgt å legge til rette for utbygging av fritidsboliger. Kostnader forbundet med dette bør dermed ikke betraktes som ufrivillige kostnader og bør ikke omfattes av utgiftsutjevningen. I den grad det er et problem at enkelte gjesteinnbyggere mottar omfattende tjenester utenfor sin hjemkommune, må det vurderes løsninger utenfor inntektssystemet.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Ordningen omfatter imidlertid tjenester som også finansieres gjennom inntektssystemet, blant annet tjenester til personer med psykisk utviklingshemming. Den har dermed berøringspunkter med inntektssystemet. I dag er toppfinansieringsordningen individrettet. Det vil si at det beregnes en egenandel per mottaker i ordningen, og det ses i liten grad på kommunens totale utgifter til personer i ordningen. Utvalget mener innretningen av det øremerkede tilskuddet bør vurderes endret, slik at ordningen i større grad ser på de totale utgiftene for kommunen og slik innrettes mer i tråd med prinsippene i inntektssystemet. Med en slik endring i ordningen mener utvalget det også bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet.

2.4 Fordelingsvirkninger

Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på hensynet til likeverdige tjenester, og dette tilsier at inntektsforskjeller mellom kommunene bør reduseres. Forslag som trekker i denne retningen er utvalgets forslag knyttet til kommunenes skatteinntekter, endringer i de regionalpolitiske tilskuddene og skjønnstilskuddet og avvikling av det særskilte tilskuddet til kommunene fordelt per grunnskole. En gjennomgang av utgiftsutjevningen, slik at den er i tråd med utviklingen i kommunens utgiftsbehov og ufrivillige kostnadsforskjeller, er også viktig for å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud. Utvalget har foretatt en gjennomgang av utgiftsutjevningen, herunder kriteriene og vektningen av disse i kostnadsnøkkelen.

Tabell 2.1 og 2.2 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter (2.1) og kommunestørrelse (2.2). Tabellene viser anslag på fordelingsvirkninger av forslagene til endringer som knytter seg til skatteelementene (kol. 3), de regionalpolitiske tilskuddene (kol. 4), avvikling av det særskilte tilskuddet per grunnskole i kommunen (kol. 5) og fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen (kol. 6). Kolonne 7 viser den isolerte virkningen av å redusere vektningen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. Kolonne 8 viser anslag på samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag, og er summen av kolonnene 3, 4, 5 og 6.

Utvalgets forslag til endringer i skatteelementene vil gjøre at kommuner som i dag har høye inntekter fra formuesskatt eller fra konsesjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum vil få reduserte inntekter, mens øvrige kommuner vil få en økning i sine inntekter.

Utvalgets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene gjør at disse tilskuddene i sum reduseres med om lag 188 kroner per innbygger, noe som vil gi en tilsvarende økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner. Utvalget foreslår også at omfanget av skjønnstilskuddet reduseres, og at tilskuddet som fordeles med et likt beløp per grunnskole i kommunen avvikles. Disse endringene innebærer også at en større del av rammetilskuddet fordeles til alle kommuner etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Endringene knyttet til skatteelementene, regionalpolitiske tilskudd og avvikling av det særskilte tilskuddet per grunnskole i kommunen

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

betyr at kommunene som i dag har det laveste nivået på korrigerte frie inntekter i gjennomsnitt løftes, mens kommunene som i dag har det høyeste inntektsnivået får reduserte inntekter (jf. tabell 2.1). Kommunene med de høyeste inntektene vil fortsatt ha et høyt inntektsnivå etter disse endringene.

Basert på oppdaterte analyser legger utvalget fram et forslag til ny kostnadsnøkkel, og foreslår noen endringer i hvilke utgifter som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Målet med disse endringene er å utforme en kostnadsnøkkel som i størst mulig grad fanger opp de ufrivillige kostnadsforskjellene mellom kommunene, og sørger for at alle kommuner settes i stand til å kunne tilby sine innbyggere likeverdige tjenester. Kolonne 6 i tabell 2.1 og 2.2 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen. I utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er dagens utforming av gradert basis-tilskudd lagt til grunn, og utvalgets forslag til endringer i hvilke utgifter som skal inngå i utgiftsutjevningen er inkludert.

Utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen gjør at de aller minste og de aller største kommunene kommer positivt ut, ved at de får et høyere beregnet utgiftsbehov enn i dag. Den nye

kostnadsnøkkelen innebærer en høyere vektning av kriteriene for kommunestørrelse og bosettingsmønster. Det gir isolert sett en økning for de minste, og de mest spredtbygde kommunene. For de største kommunene slår det blant annet positivt ut at flere utgifter inkluderes i sektoren for sosiale tjenester og utjevnes gjennom utgiftsutjevningen.

Kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming (PU-kriteriet) får en betydelig lavere vekt i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel enn det har i dag. Dette er i tråd med resultatene fra flere ulike analyser de senere årene som tilsier at dette kriteriet er vektet for høyt i dagens kostnadsnøkkel. Kriteriet har stor betydning i dagens kostnadsnøkkel, og det utløser derfor et høyt beløp per person som telles med i kriteriet. En betydelig reduksjon i vektingen av dette kriteriet gir derfor betydelige fordelingsvirkninger. Kolonne 7 i tabellene 2.1 og 2.2 viser et anslag på den isolerte effekten av endringen av PU-kriteriet i kostnadsnøkkelen. Virkningen av at dette kriteriet får en lavere vektning er negativ for de fleste kommunegruppene, med unntak av de største kommunene og kommunene med inntektsnivå rundt landsgjennomsnittet. Det er imidlertid variasjoner innad i kommunegruppene.

Tabell 2.1 Anslag på fordelingsvirkninger utvalgets forslag. Kommuner gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter 2021 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Tall i kroner per innbygger.

Korrigerte frie inntekter, pst.	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend.skatt, kons.kraftinnt. og havbr.fond.	Sum ford.virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling tilskudd per grunn-skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnadsnøkkel	Isolert effekt endring i PU-kriteriet	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 94 pst.	764 348	60 980	230	63	-2	-267	-112	23
94–96 pst.	973 160	62 699	217	47	14	-194	-31	85
96–98 pst.	814 146	64 117	176	53	-5	-318	-64	-94
98–100 pst.	836 766	63 786	77	-39	41	58	-44	138
100–103 pst.	697 261	67 453	28	-2	-35	-38	18	-46
103–106 pst.	798 277	66 384	-354	-42	93	829	461	526
106–110 pst.	202 911	74 681	-276	58	-26	-153	-72	-397
110–115 pst.	118 779	81 609	-317	-33	-251	-267	-596	-868
115–130 pst.	115 779	91 457	-801	-169	-306	-188	-703	-1 463
Over 130 pst.	69 942	110 815	-2 091	-826	-314	743	-124	-2 488
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0

Tabell 2.2 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Tall i kroner per innbygger.

Innbyggere	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford.virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling fordeling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Isolert effekt endring i PU- kriteriet	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 2 000	78 286	96 179	-373	-625	-397	457	-1 045	-938
2 000–3 200	148 073	82 542	-207	-360	-223	-321	-864	-1 112
3 200–5 000	141 519	77 045	-195	57	-142	-304	-617	-584
5 000–10 000	485 390	70 064	-27	45	-112	-629	-571	-723
10 000–15 000	422 614	68 148	-2	-86	-69	-371	-314	-553
15 000–20 000	288 191	63 177	234	-7	-21	-142	-35	65
20 000–30 000	665 914	63 858	155	82	-15	-375	-122	-152
30 000–50 000	616 383	62 688	179	-32	21	-93	-36	75
50 000–100 000	835 757	62 555	176	111	32	-37	212	282
Over 100 000	1 676 998	63 953	-129	-5	94	510	384	469
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	125 542	-3 076	-249	-406	1 238	-8	-2 493
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

Nedvektingen av PU-kriteriet må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Det beløpet som PU-kriteriet gir gjennom inntektssystemet i dagens ordning, trekkes fra i beregningen av det øremerkede tilskuddet. For personer som er talt med som psykisk utviklingshemmet i inntektssystemet og som også er tjenestemottakere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, vil det øremerkede tilskuddet øke tilsvarende reduksjonen i beløpet som utløses av PU-kriteriet i inntektssystemet. En reduksjon i verdien av kriteriet i inntektssystemet vil etter utvalgets anslag isolert sett, tilsvare en økning i det øremerkede tilskuddet på om lag 2,3 mrd. kroner med dagens utforming av ordningen.

Samlede fordelingsvirkninger

Samlet sett kommer de minste kommunene og kommunene som i dag har de høyeste inntektene, negativt ut av utvalgets forslag, mens mellomstore

og større kommuner kommer positivt ut. De minste kommunene er de kommunene som har det høyeste inntektsnivået i dag. Ser vi på fordelingsvirkningene for kommunene gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter vil kommunene med de laveste inntektene i sum komme noe bedre ut med utvalgets forslag. Dette er knyttet til endringene som foreslås i skatteelementene og i de regionalpolitiske tilskuddene. Kommunene med de høyeste inntektene kommer litt ulikt ut av utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens forslagene om endringer i skatteelementene og de regionalpolitiske tilskuddene slår negativt ut for disse kommunene. Fordelingsvirkningene påvirkes i stor grad av den isolerte effekten av å redusere vektingen av PU-kriteriet i kostnadsnøkkelen, jf. omtale over. Denne endringen må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Utvalget foreslår ingen endringer i inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, og deler av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag vil der-

med på kort sikt dempes av denne ordningen. Dette gjelder fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel samt deler av endringen i de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektsgarantiordningen vil, isolert sett, begrense fordelingsvirkningene av en systemendring til maksimalt 400 kroner per innbygger det første

året etter at endringen gjennomføres. Endringer knyttet til skatt omfattes ikke av inntektsgarantiordningen, og disse endringene vil dermed slå inn fra første år. Endringen i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, jf. nærmere omtale i kapittel 10.3.

Kapittel 3

Sammendrag

I dette kapittelet oppsummeres de ulike kapitlene i utredningen. Det gis en omtale av kapitlenes innhold, sentrale problemstillinger og utvalgets vurderinger. For en grundigere innføring i de ulike temaene vises det til kapitlene i sin helhet.

3.1 Kommunenes oppgaver, finansiering og tjenesteproduksjon

Norske kommuner har et bredt spekter av roller og oppgaver, og dette omtales i kapittel 4.

Kommunene er en viktig arena for lokal-demokrati, der kommunestyret består av representanter valgt av innbyggerne. Kommunene har også en omfattende rolle som produsent av nasjonale velferdstjenester, og bidrar til lokal samfunnsutvikling blant annet gjennom sine oppgaver som plan- og bygningsmyndighet og gjennom næringsutvikling. Kommunene er myndighetsutøvere på en rekke saksområder, hvor de blant annet fatter vedtak om tildeling av tjenester, krever inn eiendomsskatt og gebyrer og gir tilatelser og bevilgninger.

Som følge av sitt omfattende ansvar forvalter kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) en betydelig del av landets økonomiske ressurser. Kommunesektorens samlede inntekter tilsvarende om lag 19 pst. av BNP for fastlands-Norge, og hver femte sysselsatte person i landet er ansatt i kommunal sektor.

Kommunesektoren finansieres hovedsakelig gjennom skatteinntekter og rammetilskudd, men har også andre inntekter som brukerbetaling og gebyrer. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør i overkant av 70 pst. av kommunesektorens samlede inntekter på om lag 600 mrd. kroner, og omtales som kommunesektorens frie inntekter. De frie inntektene er inntekter som kommunesektoren fritt kan prioritere bruken av innenfor krav til tjenesteytingen gitt i lover og forskrifter. De frie inntektene omfordelles mellom kommunene gjennom inntektssystemet.

Alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster, levekår eller andre forhold. Et sentralt mål med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommuner skal tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Dette krever omfordeling av ressurser mellom kommunene, siden skatteinntekter, behovet for tjenester og kostnadene ved å produsere tjenester kan variere betydelig mellom kommuner. Ulik befolkningssammensetning tilsier ulik sammensetning av tjenesteproduksjonen i kommunene. Tjenesteproduksjonen kan også variere mellom kommunene som følge av ulik kapasitet, kompetanse og effektivitet, og fordi kommunene har brukt sitt handlingsrom til å tilpasse tjenestetilbudet til ulike lokale ønsker og behov. Videre vil kommuner med et høyere inntektsnivå og større økonomisk handlingsrom kunne tilby kommunale tjenester av bedre kvalitet og i større omfang enn andre kommuner.

Det framgår av kapittel 4 at kommune-gruppene med de høyeste inntektene er de minste og de minst sentrale kommunene. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere har et inntektsnivå som ligger under landsgjennomsnittet, det samme gjelder kommunene i gruppen nest mest sentrale til middels sentrale. Inntektsforskjellene skyldes i hovedsak regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, at inntektsutjevningen i inntektssystemet kun delvis utjevner forskjeller i skatteinntekter, og at noen kommuner har høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft, havbruksfond og/eller har fordel av lavere sats på arbeidsgiveravgiften.

Et sentralt spørsmål er om kommunene ikke tilbyr eller har forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester i dag, eller om forskjellene mellom kommunene er et uttrykk for ønskede, lokale prioriteringer og forskjeller. Det er en utfordring å finne gode mål på tjenesteproduksjonen, som både fanger opp omfanget av og kvaliteten på tjenestene på en god måte. Noen forskjeller kan belyses ved tjenesteindikatorer fra KOSTRA, samt produksjonsindeksen og effektivitetsanalysene

laget av Senter for økonomisk forskning (SØF). Kapitlet peker på at variasjonene i tjenestetilbudet kan være større i små enn i store kommuner, og det ser ut til å være en sammenheng mellom et høyt inntektsnivå og en høy produksjon målt gjennom produksjonsindeksen. Effektivitetsanalysene indikerer at effektiviteten i tjensteproduksjonen reduseres jo høyere nivået på de korrigerte frie inntektene er, men resultatene kan tolkes på flere måter. Det kan tenkes at kommuner med et lavt inntektsnivå tvinges til å være mer effektive for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. Motsatt kan mer velstående kommuner prioritere høyere kvalitet i tjenestene, uten at dette fanges godt opp av effektivitetsindikatorer.

Både inntektsnivå, tjenestetilbud og effektivitet varierer mellom kommuner, og også mellom kommuner med om lag samme størrelse og inntektsnivå. Det er ikke noen entydige sammenhenger mellom disse størrelsene, og det pekes på at også andre forhold, slik som kapasitet, kompetanse og lokale prioriteringer, har stor betydning for variasjonene mellom kommunene.

Framover vil kommunesektoren kunne bli tydelig preget av den demografiske utviklingen. Utgiftene vil isolert sett øke som følge av flere eldre innbyggere, samtidig som inntektene vil bremses av færre personer i yrkesaktiv alder. Utviklingen vil trolig arte seg ulikt mellom kommuner, hvor særlig distriktskommuner vil oppleve høyere utgifter og lavere skatteinntekter.

Selv om ramkestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren, er det samtidig en del eksempler på at staten styrer kommunene relativt detaljert på enkeltområder. Dette kommer til uttrykk i form av innføring av bemanningsnormer og rettighetsfesting. Med utsikter til strammere økonomiske rammer framover og økende demografiske utfordringer, mener utvalget at det er viktig at kommunene gis handlingsrom til å utnytte kunnskapen om lokale forhold til å tilpasse tjenesteytingen til lokale preferanser.

Andre forhold som også påvirker kommunenes forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester er blant annet kapasitet og tilgang på riktig kompetanse. Flere studier peker på at kapasitet og kompetanse er en utfordring i dag, og at dette på sikt kan gi store variasjoner i tjenestekvaliteten mellom kommunene som ikke nødvendigvis skyldes økonomi.

Utvalget peker i kapittel 4 på at inntektssystemet må utformes slik at det ivaretar alle kommuner, og systemet må oppdateres jevnlig

for å fange opp endringer i kommunesektoren over tid. Inntektssystemet er imidlertid et system for fordeling av inntektene til kommunene, og det er ikke alle utfordringer som kan løses innenfor inntektssystemet. Eventuelle utviklingstrekk som gir økte utgifter for kommunesektoren som helhet må ivaretas gjennom størrelsen på de samlede rammene til fordeling, og utfordringer knyttet til blant annet kapasitet og kompetanse i kommunene vil ikke inntektssystemet kunne løse alene.

3.2 Prinsipper for utforming av inntektssystemet

I kapittel 5 diskuterer utvalget hvilke hensyn som skal vektlegges i utformingen av inntektssystemet. Inntektssystemet skal ivareta flere hensyn, som til dels kan være motstridende. Et viktig mål med inntektssystemet er å bidra til å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester. De økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud er imidlertid ulike, og det er behov for en utjevning av disse forskjellene. På den andre siden skal inntektssystemet ta hensyn til det lokale selvstyret, herunder at det skal være en lokal forankring av kommunenes inntekter. Videre skal kommunenes inntektsgrunnlag være mest mulig forutsigbart og stabilt. Det er også ønskelig at inntektssystemet skal være utformet på en enkel og gjennomiktig måte. Dette er prinsipper som ligger til grunn for utformingen av dagens inntektssystem.

Det er lagt til grunn i utvalgets mandat at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren og at generalistkommuneprinsippet skal ligge fast. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner skal ha de samme oppgaver og ansvar.

Utformingen av inntektssystemet er viktig for å ivareta disse føringene. For det første er det viktig at inntektssystemet ikke skal gi kommunene insentiver til å prioritere bestemte tjenester eller utforme tjenestetilbudet på en bestemt måte. En størst mulig andel av kommunenes inntekter bør være frie inntekter, slik at kommunene selv kan prioritere mellom lokale behov, noe som blant annet er nødvendig for å oppnå en effektiv drift. Kriteriene i utgiftsutjevningen må være objektive, slik at en bestemt aktivitet eller handling ikke belønnes med økte tilskudd. Inntektssystemet skal ikke være en refusjonsordning for ønsket aktivitet. Her går det et skille

mellom rammefinansiering og øremerkede tilskudd.

Det er et overordnet mål at inntektssystemet skal legge til rette for at kommunene kan tilby et likeverdig tjenestetilbud. Et sentralt spørsmål i utformingen av inntektssystemet er derfor hva som er likeverdige tjenester. Likeverdige tjenester betyr ikke nødvendigvis at tjenestene skal være like i alle kommuner. Det må være rom for at tjenestene varierer mellom kommunene, ut fra hvordan man lokalt ønsker å innrette tjenestetilbudet.

Hensynet til det lokale selvstyret og lokal forankring av inntektene tilsier videre at kommunene bør kunne påvirke egne inntekter, f.eks. i form av skatteinntekter, og at kommunene bør få beholde en andel av sine lokale skatteinntekter. Dette innebærer at det også må være aksept for noen inntektsforskjeller mellom kommunene. Samtidig har kommunene ansvar for velferdstjenester som det stilles store krav til, både fra nasjonale myndigheter og fra innbyggerne selv.

Uten omfordelende mekanismer som utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen ville forskjellene i tjenestetilbud mellom kommunene kunne blitt veldig store. Inntektssystemet utjevner i dag i stor grad forskjeller i skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen, og forskjeller i utgiftsbehov gjennom utgiftsutjevningen. Tjenestetilbudet i kommunene påvirkes også av de inntektene som ikke omfordeles. Eiendomsskatt, inntekter fra havbruksfond, konsesjonskraftinntekter, finansielle inntekter og brukerbetaling er holdt utenom dagens inntektsutjevning. Siden disse inntektene til dels er svært skjevt fordelt mellom kommunene, bidrar disse til at noen kommuner kan ha et meget høyt nivå på de kommunale tjenestene. Det er da grunn til å tro at midlene kan brukes mer effektivt i en fattigere kommune. Utvalget mener det er rimelig å forstå likeverdige tjenester som det samme som at det i sum skal være små forskjeller i kommunenes muligheter til å kunne tilfredsstille innbyggernes behov for tjenester.

De senere årene har utviklingen i den statlige styringen gått i retning av større vektlegging av like tjenester, på tvers av kommunene. Økt innslag av bemanningsnormer og detaljstyring gjennom lovverket griper direkte inn i kommunens egne prioriteringer og muligheter til å gi tjenester i tråd med befolkningens ønsker og behov i og med at regelverket styrer ressursbruken. Når normer styrer kommunens produksjon av tjenesten, vil kommunen innenfor en gitt ramme i realiteten ikke ha andre muligheter for å tilpasse seg enn å redusere tilbudet på andre tjenester for

å kunne oppfylle normene. Hvis det fra statlig hold forventes at kommunenes tjenestetilbud i større grad skal være likt, kan det ikke være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. Utvalget mener at denne detaljstyringen er uheldig og lite ønskelig, men ser også at utviklingen i denne retningen kan tilsa at hensynet til likeverdige tjenester bør tillegges høyere vekt i utformingen av inntektssystemet.

3.3 Dagens inntektssystem

Kapittel 6 inneholder en beskrivelse av dagens inntektssystem. Inntektssystemet består av flere elementer, hvor de tre viktigste er inntektsutjevningen, utgiftsutjevningen og ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

Skatteinntekter og inntektsutjevning

Hvor stor andel av kommunesektorenes samlede inntekter som skal komme som skatteinntekter omtales som skatteandelen. I dag utgjør skatteinntekter om lag 40 pst. av de samlede inntektene til kommunesektoren.

Inntektsutjevningen utjevner delvis forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, og omfatter i dag inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak. Inntektsutjevningen består av en symmetrisk utjevning på 60 pst., samt en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter på under 90 pst. av landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, får et trekk i inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, får en kompensasjon gjennom inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, får i tillegg til dette en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Innenfor den symmetriske delen av inntektsutjevningen tilsvarer samlet trekk fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet samlet kompensasjon til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet finansieres ved at alle kommuner trekkes med et likt beløp per innbygger.

Utgiftsutjevningen

Det er store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige tjenester. Utgiftsutjevningen omfatter i dag sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern, landbruk og administrasjon og miljø. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for utgiftsutjevningen er beregnet utgiftsbehov på landsbasis (målt per innbygger), og den enkelte kommunes beregnede utgiftsbehov ses i forhold til dette gjennomsnittet.

Som inntektsutjevningen er også utgiftsutjevningen et null-sum-spill, hvor summen av tillegg for kommuner som blir tilført midler gjennom ordningen tilsvarende summen av trekk for kommuner som gir fra seg midler.

Utgiftsbehovet til de enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en kommune er å drive, sammenliknet med gjennomsnittskommunen.

Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som påvirker kommunens kostnader og størrelsen på innbyggernes underliggende etterspørsel, slik som bosettingsmønster, kommunestørrelse, alderssammensetningen i befolkningen og sosioøkonomiske forhold.

Kostnadsnøkkelen består av kriterier som forklarer hvorfor utgiftsbehovet varierer mellom kommunene, og hvert kriterium har en vekt som sier noe om hvor stor andel av variasjonene i utgiftsbehovet kriteriet forklarer. Kriteriene, og vektingen av disse, er i hovedsak fastsatt på grunnlag av statistiske analyser av variasjonene i kommunenes faktiske utgifter.

Ved hjelp av kostnadsnøkkelen og kriteriedata for alle kommuner, blir det for hver enkelt kommune beregnet en indeks for beregnet utgiftsbehov. Indeksen blir beregnet slik at landsgjennomsnittet er 1,0. Kommuner med verdi på indeksen over 1,0 har et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, mens kommuner med en verdi på indeksen under 1,0 har et lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet.

En kommune med indeks under landsgjennomsnittet får et trekk i innbyggertilskuddet tilsvarende differansen mellom eget beregnet utgiftsbehov og landsgjennomsnittet, mens en kommune med indeks over landsgjennomsnittet får et tillegg i innbyggertilskuddet tilsvarende differansen mellom eget beregnet utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Summen av tillegg for alle kommuner tilsvarende summen av trekk for alle kommuner i utgiftsutjevningen.

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem regionalpolitiske tilskudd, som er begrunnet ut fra ulike distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Bakgrunnen for denne typen regionalpolitiske tilskudd er at inntektssystemet er brukt som et virkemiddel for å nå ulike regional- og distriktspolitiske målsetninger. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør samlet sett en relativt liten del av det totale rammetilskuddet, men for enkeltkommuner kan disse tilskuddene utgjøre en relativt stor andel av det totale rammetilskuddet.

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta små kommuner og kommuner i Sør-Norge med svak samfunnsmessig utvikling og distriktmessige utfordringer. Kriteriene for å motta distriktstilskudd Sør-Norge er at kommunen har under 3 200 innbyggere eller en distriktsindeks på 46 eller lavere, og har en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet. Distriktsindeksen blir brukt som et mål på graden av distriktsutfordringer i en kommune, og består av ulike indikatorer for sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå. I 2022 er det 136 kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge, og tilskuddet utgjør totalt 808 mill. kroner.

Distriktstilskudd Nord-Norge går til alle kommuner i Troms og Finnmark, Nordland og noen kommuner i den nordligste delen av Trøndelag. Den største delen av tilskuddet (1,75 mrd. kroner) blir fordelt med en sats per innbygger til alle kommuner i disse områdene. Satsen er differensiert mellom kommuner i ulike fylker og geografiske områder. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere kan i tillegg motta et småkommunetillegg innenfor tilskuddet. Kommunene i tidligere Finnmark fylke og kommuner i tiltakssonen i tidligere Troms fylke får småkommunetillegg etter en høyere sats enn øvrige kommuner. Distriktstilskudd Nord-Norge er i 2022 på totalt 2,25 mrd. kroner, og det er 91 kommuner som mottar tilskuddet.

Regionsentertilskuddet ble innført i inntektssystemet i 2017. Tilskuddet går til kommuner som har gått gjennom en kommunesammenslåing, og som etter sammenslåingen fikk over om lag 8 000 innbyggere. I 2022 er det 37 kommuner som mottar tilskuddet, og tilskuddet utgjør totalt 203 mill. kroner.

Veksttilskuddet går til kommuner med særlig høy befolkningsvekst. Veksttilskuddet går til kommuner som de siste tre årene har hatt en gjennomsnittlig, årlig befolkningsvekst på 1,4 pst. eller mer. I tillegg må kommunene ha hatt skatteinntekter på under 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre årene, målt per innbygger. Veksttilskuddet er i 2022 på 146 mill. kroner, og det er 12 kommuner som mottar dette tilskuddet.

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og har gått til de største bykommunene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. De siste årene har storbytilskuddet også blitt utvidet til å gjelde Kristiansand (siden 2018) og Drammen (siden 2020). Tilskuddet utgjør i 2022 totalt 609 mill. kroner.

3.4 Kommunenes skatteinntekter

I kapittel 7 gis det en oversikt over kommunenes skatteinntekter og hvordan disse inntektene varierer mellom kommunene. I dag er det kommunenes inntekter fra inntekts-, formue- og naturressursskatt som utjevnes i inntektsutjevningen. Kommunene har i tillegg til dette flere inntekter som kan karakteriseres som skatteinntekter, som eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraftinntekter, samt inntekter fra Havbruksfondet.

Inntektsskatten kommer fra skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere, og utgjør hoveddelen av kommunenes skatteinntekter med om lag 155 mrd. kroner i 2019.

Kommunene har også inntekter fra *formuesskatten* som utgjorde om lag 13,6 mrd. kroner i 2019. Stortinget fastsetter hvert år maksimalsatser for inntekts- og formuesskatt til kommunene som en del av behandlingen av budsjettet for det kommende året. Siden 1978 har alle kommuner brukt maksimalsatsen for skatt på alminnelig inntekt, mens én kommune (Bø kommune) fra 2021 har hatt lavere sats enn maksimalsatsen for den kommunale formuesskatten.

Noen kommuner og fylkeskommuner har inntekter fra *naturressursskatt*. Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Skatten er utført med sikte på at kommunene og fylkeskom-

munene der kraftanlegget ligger skal få en stabil minste inntekt, uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. 215 kommuner hadde inntekter fra naturressursskatt i 2019. Kommunene har samlet mottatt om lag 1,4 mrd. kroner per år i naturressursskatt de siste årene.

Eiendomsskatt er en kommunal skatt på fast eiendom inkludert bygninger og grunn, som kommunene fritt kan velge om de vil skrive ut eller ikke. Kommunestyret kan velge å skrive ut eiendomsskatt på boliger, fritidseiendommer, ulike kraftanlegg, næringsseiendom mv. I 2021 var det 321 av 356 kommuner som skrev ut eiendomsskatt. Skattesatsen kan variere mellom 1 og 7 promille, unntatt for boliger og fritidsboliger der satsen maksimalt kan være 4 promille. Det er adgang til å differensiere skattesatsen avhengig av eiendomstype, for eksempel ved å ha ulik skattesats for bolig og næringsseiendom. Det er imidlertid ikke adgang til å differensiere skattesatsen mellom boliger og fritidsboliger i kommunen.

Eiere av større vannkraftverk har plikt til å betale *konsesjonsavgifter* til staten og kommuner som er berørt av kraftutbyggingen, og må avstå *konsesjonskraft* til utbyggingskommunen og ev. fylkeskommunen. *Konsesjonsavgift* ble innført for å gi kommunene og staten en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, som ikke ble kompensert på annen måte, samt en rett til en andel av verdiskapningen som fant sted. Konsesjonsavgiften skal avsettes i et fond som fortrinnsvis skal anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet. I 2019 mottok 267 kommuner nær 693 mill. kroner i konsesjonsavgifter.

Konsesjonskraftens formål var å sikre de berørte utbyggingskommunene kraft til alminnelig forsyning til en rimelig pris. I dagens markedsbaserte kraftsystem virker konsesjonskraften som en inntektsoverføring fra selskapene til kommuner og fylkeskommuner. Prisen på konsesjonskraften som kommuner og fylkeskommuner mottar, er basert på selvkost. Normalt vil den ligge under markedsverdien på kraften og kommunene kan tjene penger på å selge konsesjonskraft videre i kraftmarkedet. Tall fra KOSTRA viser at netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg utgjorde nær 1,6 mrd. kr i 2019, 1,3 mrd. kr i 2020 og 1,9 mrd. kroner i 2021. Dette omfatter da kun verdien av konsesjonskraften som har blitt solgt videre, og ikke kraft som for eksempel har gått til kommunens eget forbruk.

En del kommuner har de siste årene fått betydelige *inntekter fra havbruksnæringen*, gjennom

inntekter fra salg av havbruksstillatelser. Det har vært en del endringer i regelverket de siste årene, men for årene 2020 og 2021 vedtok Stortinget at kommunesektoren skulle få tilført hhv. 2,25 og 1 mrd. kroner gjennom Havbruksfondet fra kapasitetsjusteringen i 2020. Dette gjaldt fram til 2022, hvor kommuner og fylkeskommuner vil få en inntekt fra en ny produksjonsavgift. Produksjonsavgiften er en særavgift til staten og inntektene fordeles til kommunesektoren via Havbruksfondet. Kommunesektorens inntekter fra produksjonsavgiften er anslått til om lag 500 mill. kroner årlig. Havbrukskommunene og -fylkeskommunene skal i tillegg tilføres 40 pst. av inntektene fra salg av produksjonskapasitet fra og med 2022. Også disse inntektene vil bli tildelt kommunene og fylkeskommunene gjennom Havbruksfondet.

Variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner

I avsnitt 7.2 vises variasjonen i kommunenes skatteinntekter fra inntekts-, formues- og naturressursskatter, som er de skatteinntektene som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet i dag. Det er stor variasjon i disse skatteinntekter mellom kommunene. Kommunen med lavest inntekter har ned mot 60 pst. av landsgjennomsnittet før utjevning, mens kommunen med høyest inntekter har over 250 pst. av landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger. Inntektsutjevningen gir en betydelig reduksjon i forskjellene, og løfter alle kommuner til minst 93 pst. av landsgjennomsnittet. I 2019 var det 349 kommuner som totalt sett fikk et tillegg gjennom inntektsutjevningen, mens 73 kommuner fikk et trekk. Total omfordeling i inntektsutjevningen i 2019 var om lag 9,8 mrd. kroner.

Hvis vi også tar med skatteinntekter som ikke utjevnes mellom kommunene i dag, det vil si eiendomsskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og inntektene fra Havbruksfondet, blir variasjonen mellom kommunene enda større. Graden av variasjon mellom kommunene avhenger av hvilke skatteinntekter vi ser på. Inntektsskatten har en klart jevnere fordeling enn de øvrige kommunale inntektene, mens kraftinntekter, eiendomsskatt utenom bolig/fritidseiendom og utbetalinger fra Havbruksfondet har en svært skjev fordeling. Formuesskatten er også skjeve fordelt enn inntektsskatten, og noen få kommuner skiller seg ut med svært høye inntekter fra formuesskatt.

Definerer vi inntekter fra vannkraft, havbruk og eiendomsskatt på produksjonsanlegg som kommunale skatteinntekter er det de minste kommunene som samlet sett har de høyeste skatteinn-

tektene per innbygger. Dette skyldes i stor grad inntekter fra vannkraft, havbruk og eiendomsskatt på produksjonsanlegg. De største kommunene har de høyeste skatteinntektene per innbygger, hvis vi kun ser på de skatteinntektene som er omfattet av inntektsutjevningen.

3.5 Utforming av skatteelementene i inntektssystemet

I kapittel 8 har utvalget vurdert utformingen av skatteelementene i inntektssystemet. I avsnitt 8.1 ser utvalget nærmere på kommunenes skattegrunnlag. De kommunale skatteinntektene er i ulik grad skjevfordelt mellom kommunene, betales i ulik grad av kommunenes egne innbyggere og varierer i ulik grad over tid. Hvilke typer skatteinntekter som inngår i kommunenes inntektsgrunnlag har dermed betydning for graden av lokal forankring, for hvor stabile inntektene er, og for hvordan de er fordelt mellom kommunene.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra utvalget sett nærmere på ulike spørsmål knyttet til lokale skatteinntekter. Borge m.fl. (2022) går gjennom økonomisk teori knyttet til lokale skatter, og diskuterer hvilke egenskaper lokale skatter bør ha.¹ Det viktigste kravet til lokal beskatning er at den gir nok inntekter til å forankre finansieringen av de kommunale tjenestene i lokale skattegrunnlag. For det andre bør skattegrunnlagene være immobile, det vil si at de ideelt sett ikke kan flyttes over kommunegrenser. For det tredje bør lokale skatter baseres på skattegrunnlag som er relativt jevnt fordelt mellom kommunene. En fjerde egenskap er at skattegrunnlagene bør være lite konjunkturutsatte. Kommunale skatter skal gi en langsiktig og stabil finansiering av kommunale tjenester, og ustabilitet i skattegrunnlagene vil øke behovet for ordninger som kan utjevne inntektene over tid. Et femte kriterium er det såkalte residensprinsippet, som handler om at det bør være et samsvar mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem over skatteseddelen. Den lokale skattefinansieringen bør omfatte så mange som mulig av de som har glede av de kommunale tjenestene. Det siste kriteriet er skattens synlighet. For at kommunene skal fatte riktige beslutninger om skattenivå, er det ønskelig at skattene er mest mulig synlige for innbyggerne, og at det framgår tydelig hva de betaler

¹ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

i skatt til kommunen. På grunnlag av disse kriteriene, vurderer Borge m.fl. (2022) formuesskatten som en mindre god lokal skatt enn skatt på alminnelig inntekt og eiendom. Formue er skjevt fordelt mellom kommuner, er ustabil over tid og gir begrensede inntekter til kommunene. Formue er også skjevt fordelt mellom innbyggerne innen den enkelte kommune og et svært mobilt skattegrunnlag.

I avsnitt 8.1.2 omtales usikkerheten i skatteanslagene for kommunene. Ved fastsettingen av nivået på de frie inntektene i statsbudsjettet gis det et anslag på utviklingen i skatteinntektene i det kommende året. Den kommunale og fylkeskommunale skattøren for inntektsskatten settes for å nå den ønskede skatteandelen, og anslaget for utviklingen i skatteinntektene er et viktig grunnlag når skattøren skal settes. Etter at skattøren er fastsatt i statsbudsjettet, ligger den normalt fast gjennom hele inntektsåret. Dersom den økonomiske utviklingen blir annerledes enn lagt til grunn i statsbudsjettet, blir dermed også kommunesektorens skatteinntekter annerledes enn forventet.

Usikkerheten i skatteanslagene kan skyldes at det er krevende å forutsi utviklingen i konjunkturerne, virkningen av endrede skatteregler og virkningen av tekniske forhold rundt forskuddstrekk, innbetaling av restskatt og korreksjonsoppgjør mellom skattekreditorene (stat, kommune, fylkeskommune). De siste årene har det vært til dels store avvik mellom anslåtte skatteinntekter i statsbudsjettet og faktiske skatteinntekter. En viktig grunn til dette er usikkerheten om utviklingen i aksjeutbytte. Siden 2006 inngår skattepliktig utbytte til personer i skattegrunnlaget alminnelig inntekt. Betydningen av slike skatteinntekter for kommunene har økt de siste årene som et resultat av at skatten på utbytte har blitt økt i flere omganger, sist i 2022. Dette har ført til store uttak av utbytte i enkeltår, og medført at usikkerhet rundt utbytter nå betyr mer for kommunenes skatteinntekter enn tidligere.

Utvalget mener den økende ustabiliteten i kommunenes skattegrunnlag, som i stor grad skyldes omlegging av utbyttebeskatningen, er uheldig. Ustabiliteten er problematisk for den makroøkonomiske styringen og for muligheten staten har til å utjevne svingninger i økonomien. Usikkerheten i inntektsrammene for kommunene påvirker ressursfordelingen mellom kommunesektoren og andre samfunnsområder på en måte som er unndratt direkte politisk prioritering. Utvalget ønsker at kommunenes skattegrunnlag bør være mest mulig forutsigbare og stabile. Det

bør derfor vurderes om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte.

I avsnitt 8.1.3 har utvalget vurdert formuesskatten som et kommunalt skattegrunnlag. Formue er et mer ujevnt fordelt skattegrunnlag enn alminnelig inntekt. Skatt på formue bidrar dermed til større forskjeller mellom kommunene, og dermed også til større behov for utjevning av skatteinntekter. Videre varierer formuesskatten mer fra år til år enn inntektsskatten. Lokale skatter bør i minst mulig grad være mobile mellom kommunene. Inntektsskatten tilfaller kommunen der en person er bosatt, mens formue i fast eiendom skatlegges i den kommunen hvor eiendommen ligger. En betydelig andel av formuesskatten er knyttet til finansformue som bankinnskudd, aksjer, obligasjoner og andre verdipapirer. Dette er formuesobjekter som er lett flyttbare. Samtidig som stadig færre personer betaler formuesskatt, har forskjellene mellom kommunene i inntekter fra formuesskatt økt.

Utvalget mener at formuesskatten har noen egenskaper som gjør den mindre egnet som en lokal skatteinntekt. Formuesskatten er skjevt fordelt mellom kommuner og varierer mer fra år til år enn for eksempel skatt på alminnelig inntekt. I tillegg er formue et skattegrunnlag som kan stimulere til uheldig skattekonkurranse mellom kommuner. På den annen side kan formuesskatten bidra til lokal forankring ved at også personer som betaler mye i formuesskatt, men lite eller ingenting i inntektsskatt, bidrar til den lokale skattefinansieringen. Etter en samlet vurdering foreslår utvalget å halvere den kommunale andelen av formuesskatten, og å erstatte de reduserte inntektene fra formuesskatt med økte inntekter fra skatt på alminnelig inntekt, slik at forslaget er provenynøytralt. Dette vil bidra til å redusere forskjellene i skatteinntekter mellom kommunene og gi et mer stabilt skattegrunnlag. Forslaget vil også bidra til å redusere den potensielle utfordringen med skattekonkurranse mellom kommuner.

I avsnitt 8.1.4 omtales selskapsskatten som kommunal inntekt. Selskapsskatt er en skatt på selskapers overskudd. Etter 2009 har ikke selskapsskatten vært en del av skattegrunnlaget til kommunene. Utvalget har vurdert om kommunene bør ha inntekter fra selskapsskatt, og mener at ulike former for selskapsskatt ikke bør inngå i de kommunale skattene. Utvalget legger særlig vekt på at selskapsskatten varierer betydelig både mellom kommunene og mellom år, og dermed ikke er et godt inntektsgrunnlag når kommunene

skal være i stand til å levere stabile tjenester. Selskapsskatten er også lagt på et mobilt skattegrunnlag og dermed lite egnet som kommunal inntekt. I tillegg er det usikkert i hvilken grad kommunal selskapsskatt vil stimulere til tilrettelegging for lokalt næringsliv, og det kan ikke utelukkes at den kan forsterke konkurranse på bekostning av samarbeid om næringsutvikling mellom kommuner innad i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Kommunal selskapsbeskatning vil også være svært krevende å gjennomføre administrativt sett.

I avsnitt 8.2 vurderer utvalget behovet for utjevning av skatteinntekter. Inntektsutjevningen bidrar i dag til en betydelig omfordeling mellom kommuner. Graden av inntektsutjevning må ses i sammenheng med skatteandelen, det vil si hvor stor andel av kommunenes inntekter som kommer som skatteinntekter. I tillegg er det en betydelig andel av kommunenes skatteinntekter som i dag ikke er inkludert i inntektsutjevningen. Dette er i stor grad inntekter som er knyttet til naturressurser og som er svært skjevfordelte mellom kommunene. Ved en vurdering av behovet for utjevning av inntekter mellom kommuner, mener utvalget disse forholdene må ses i sammenheng.

Skatteandelen beregnes som kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og eiendomsskatt, som andel av kommunesektorens samlede inntekter. Siden skatteinntektene er skjeve fordelt enn rammetilskuddet vil høyere skatteandel føre til større inntektsforskjeller mellom kommunene. Skatteinntektene er samtidig mer uforutsigbare enn rammetilskuddet, og en høy skatteandel innebærer mindre forutsigbarhet i kommunenes inntektsgrunnlag.

Utvalget har vurdert ulike endringer som kan gi en jevnere inntektsfordeling: å redusere skatteandelen, øke inntektsutjevningen, samt å inkludere flere inntekter i inntektsutjevningen. Redusert skatteandel vil minske behovet for utjevning gjennom inntektsutjevningen. En lavere skatteandel vil også gi en mer stabil og forutsigbar tilførsel av inntekter. Skattefinansiering understøtter på den annen side lokal forankring av inntekter og kan dermed bygge opp under lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. En lavere skatteandel vil isolert sett svekke denne koblingen. Endringer i inntektsutjevningen vil virke på liknende måte som endringer i skatteandelen. Utvalget mener dagens skatteandel avveier disse ulike hensynene på en god måte, og foreslår derfor ingen endring i denne.

Etter utvalgets vurdering fungerer dagens inntektsutjevning godt. Inntektsutjevningen gir en betydelig omfordeling, og løfter i dag alle kommu-

ner opp til et minimumsnivå på nær 94 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger. Det er etter utvalgets vurdering fortsatt behov for en tilleggskompensasjon, i tillegg til den symmetriske utjevningen, som ivaretar kommunene med de laveste skatteinntektene. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i utformingen av inntektsutjevningen.

Det er imidlertid en utfordring at dagens inntektsutjevning kun omfatter skatt på inntekt, formue og naturressursskatt. Kommunenes inntekter utenfor inntektsutjevningen har økt de senere årene, blant annet på grunn av de store utbetalingsene fra Havbruksfondet, og ved at høye strømpriser gir høyere konsesjonskraftsinntekter for en del kommuner. Det er også besluttet å innføre en produksjonsavgift på vindkraft, som kan bidra til å skape enda større forskjeller mellom kommuner. Inntektene fra naturressurser kan avhenge av mange forhold utenfor vertskommunens kontroll, for eksempel utbygging av ny kapasitet for kraftoverføring.

I avsnitt 8.3 vurderer utvalget om flere inntekter bør inkluderes i inntektsutjevningen. Den varierende graden av tilgang på – og inntekter fra – lokale naturressurser bidrar til at det er store inntektsforskjeller mellom kommunene. Kommunesektorens inntekter fra utvinning av naturressurser har også steget de siste årene. Dette innebærer at kommunesektorens inntekter utenfor inntektsutjevningen øker, noe som bidrar til større inntektsforskjeller mellom kommunene.

Utvalget vil understreke at kommuner bør få noe igjen for å legge til rette for næringsvirksomhet, enten det gjelder å legge til rette for utvinning av naturressurser som vannkraft og havbruk, eller det gjelder å legge til rette for annen næringsvirksomhet. Kommuner som legger areal til rette for næringsvirksomhet, men som ikke har de naturgitte mulighetene til å satse på vannkraftutvinning og havbruk, vil i dagens inntektssystem kun sitte igjen med eventuelle økte skatteinntekter fra inntektsskatt og formuesskatt, som begge er inkludert i inntektsutjevningen, samt eventuell eiendomsskatt på selve næringsbyggene (kun eiendomsverdien).

Konsesjonsordningene for vannkraft er gamle ordninger, og utformingen av dem må ses i sammenheng med forholdene da ordningene ble innført. Formålet med konsesjonskraft var å sikre utbyggingskommunene kraft til alminnelig elektrisitetsforsyning til en pris som reflekterte kostnadene ved utbyggingen. I det markedsbaserte kraftsystemet vi har i dag virker konsesjonskraften som en inntektsoverføring fra selskapene til kommunene og fylkeskommunene.

Utvalget foreslår at kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og havbruksfondet, samt eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraft, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum, bør utjevnes mellom kommunene, men at utjevningen av disse inntektene er mindre, enn for de skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen i dag. Utvalget foreslår ikke at konsesjonsavgiften inkluderes i inntektsutjevningen, siden den ikke kan regnes som direkte frie inntekter for kommunene. Det er per i dag ikke mulig å kun skille ut eiendomsskatt på kraftanlegg mv. fra datagrunnlaget, og eiendomsskatt fra kraftanlegg mv. inngår sammen med eiendomsskatt på annen næringsseiendom i et samlet datagrunnlag. Utvalget er kjent med at det arbeides med å lage mer findelt informasjon om skattegrunnlagene som skiller mellom disse kategoriene, og som kan gjøre det mulig å inkludere eiendomsskatt på kraftanlegg mv. i en utjevningsordning.

Utvalget har også vurdert om øvrig eiendomsskatt bør inkluderes i inntektsutjevningen. Eiendomsskatt på bolig/fritidsbolig er i utgangspunktet mye jevnere fordelt enn eiendomsskatt på kraftanlegg mv., og utjevningen vil i mindre grad bidra til omfordeling mellom kommunene. For eiendomsskatt på kraftanlegg mv. er det i større grad snakk om naturgitte forutsetninger og forhold utenfor kommunens kontroll som gir kommunene mulighet til å skattlegge ulike kraftanlegg.

Utvalget skisserer en egen utjevningsmodell for inntektene fra eiendomsskatt på kraftanlegg mv., konsesjonskraft og havbruksinntektene på siden av den ordinære inntektsutjevningen. Utvalget foreslår en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 pst. for å oppnå en moderat utjevning. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet for de aktuelle inntektene vil få et trekk tilsvarende 10 pst. av differansen mellom eget inntektsnivå og landsgjennomsnittet, mens kommuner med inntekter under landsgjennomsnittet vil få et tilskudd tilsvarende 10 pst. av differansen mellom eget inntektsnivå og landsgjennomsnittet. Det innebærer at kommunene som ikke har noen av disse inntektene i dag, vil få et tilskudd tilsvarende 10 pst. av landsgjennomsnittet for disse inntektene.

Utvalget viser også til et alternativ hvor en mindre andel av de aktuelle inntektene inkluderes i den ordinære inntektsutjevningen. I denne modellen vil det være det samlede inntektsnivået som er avgjørende for utjevningen. Dette er en modell som vil komme kommuner med relativt lave inntekter fra inntektene som er inkludert i inntektsutjevningen i dag til gode.

Utvalget anbefaler at det ses nærmere på hvordan en slik utjevningsordning kan utformes. Et element som bør undersøkes nærmere er hvilket grunnlag som skal legges til grunn for å anslå verdien av kommunenes konsesjonskraftinntekter.

Kommunenes utbytteinntekter fra eierskap i kraftsektoren kan etter utvalgets vurdering ikke likestilles med naturressursinntekter som naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft. Kommunene kan selv velge hvordan de vil forvalte sine disponible midler, og hvordan disse eventuelt spares eller investeres gjennom eierskap i bedrifter, egen forretningsvirksomhet, finansforvaltning og liknende. Enhver kommune kan i prinsippet investere sine midler gjennom å kjøpe aksjer i kraftsektoren, på samme måte som de kan velge å investere sine midler på andre måter. Dersom kommunenes utbytteinntekter skulle inkluderes i inntektsutjevningen, ville det også kunne gitt insentiver til å ta finansielle eller organisatoriske grep for å omgå problemstillingen.

I avsnitt 8.4 diskuterer utvalget kommunenes frihet til å sette skattesatser. For inntekts- og formuesskatten er det fastsatt maksimale skattesatser for kommunene. Kommunene kan velge å sette skattesatsene lavere enn maksimalsatsene, men de har ikke mulighet til å sette dem høyere. Siden 1978 har imidlertid alle kommuner med ett unntak brukt maksimalsatsene, både for inntekts- og formuesskatten. Unntaket er Bø kommune i Nordland, som fra og med skatteåret 2021 satte ned sin sats for kommunal formuesskatt fra maksimalsatsen på 0,7 pst., til 0,2 pst.

Utgangspunktet for inntektsutjevningen mellom kommunene i dagens system er at det beregnes et kommunalt tilskudd eller trekk på grunnlag av de faktiske skatteinntektene. Da Bø satte ned sin skattesats ble det gjort en korreksjon ved at kommunens grunnlag for utjevning ble beregnet ut fra hva skatteinntektene ville vært med maksimalsatsen. Uten en slik korreksjon ville en kommune som setter ned skattesatsen, og med det får reduserte skatteinntekter, fått et redusert beregningsgrunnlag i inntektsutjevningen. Kommunen ville da få kompensert store deler av de reduserte skatteinntektene gjennom et økt tilskudd eller redusert trekk i inntektsutjevningen. Skattetapet av redusert skattesats ville i så fall i stor grad blitt kompensert av de andre kommunene.

Utvalget har diskutert om kommunene selv bør ha mulighet til å sette skattesatsene for inntekts- og formuesskatten. Hensynet til det lokale selvstyret og den lokale forankringen av kommunenes inntekter taler for at kommunene skal ha en

slik mulighet. På den annen side kan det argumenteres for at skattesatsene bør være felles for skattegrunnlag som er mobile, ustabile eller mer ujevnt fordelt mellom kommunene. Videre vil utvalget peke på at både skatt på alminnelig inntekt og formuesskatten er viktige virkemidler i den nasjonale fordelingspolitikken. Lokale variasjoner i beskatningen av alminnelig inntekt vil bety at den sentralt fastsatte fordelingspolitikken delvis kan motvirkes på lokalt nivå. Større bruk av lavere skattesatser enn maksimalsatsene vil også kunne utfordre den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter.

Det er derfor utvalgets primære standpunkt at skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser. Selv om kommunene i svært liten grad har benyttet dagens mulighet til å sette satsene lavere enn maksimalsatsene på inntekt og formue, kan en argumentere for at det å fjerne denne muligheten vil begrense kommunenes beskatningsfrihet. Utvalget mener kommunene bør ha reelle muligheter til å påvirke egne inntekter. Det kan for eksempel løses ved at en overgang til faste skattesatser for skatt på inntekt og formue kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten.

Dersom kommune fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser for inntekts- og formuesskatten, må det sørges for at kommunene ikke får kompensasjon i inntektsutjevningen dersom skattesatsen reduseres. Utvalget mener det er urimelig at kommuner som selv velger en lavere skattesats skal få kompensert store deler av inntektsreduksjonen fra andre kommuner gjennom inntektsutjevningen. Dersom kommunene skal ha frihet til selv å sette skattesatsene, bør inntektsutjevningen innrettes slik at den enkelte kommune selv dekker inntektstapet som følger av en lavere skattesats. Så lenge det bare er én eller svært få kommuner som setter en lavere skattesats, kan problemstillingen trolig håndteres slik Kommunal- og distriktsdepartementet har gjort i Bø-saken. Dersom omfanget av kommuner som setter ned skattesatsen blir større vil det etter utvalgets vurdering være mer hensiktsmessig og oversiktlig å legge om til å beregne inntektsutjevningen med utgangspunkt i skattegrunnlaget i stedet for den faktiske skatteinntekten, og legge til grunn en felles skattesats for alle kommuner i beregningen.

I avsnitt 8.4.2 omtaler utvalget beskatningsfriheten innenfor eiendomsskatten. Her vises det til utviklingen de senere årene, der kommunenes handlefrihet innenfor eiendomsskatten er blitt innskrenket. Eiendomsskatten er i faglitteraturen vurdert som en god lokal skatt. Skatt på bolig er

blant annet et svært stabilt og immobilt skattegrunnlag, og det gir en god kobling mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem.

Kommunenes muligheter til å øke sin finansiering gjennom eiendomsskatten har de senere årene blitt begrenset gjennom endringer i eiendomsskatteloven, hvor den maksimale skattesatsen for bolig og fritidsbolig har blitt redusert. Dette er etter utvalgets vurdering en uheldig innsvring av kommunenes beskatningsfrihet. Etter utvalgets vurdering bør den kommunale handlefriheten til å sette skattesats for bolig og fritidsbolig føres tilbake til samme nivå som i 2019, hvor alle satsene fulgte de generelle reglene i eiendomsskatteloven på mellom 2 og 7 promille, og uten en nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor på eiendomsverdien.

3.6 Utgiftsutjevningen

Innbyggertilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger. Samtidig er det store forskjeller mellom kommunene i blant annet kommunistørrelse, bosettingsmønster, befolkningssammensetning og sosioøkonomiske forhold. Dette gjør at innbyggerne har behov for og etterspør ulike tjenester i ulike kommuner, samtidig som kommunenes kostnader ved å tilby tjenester varierer. Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne ufrivillige forskjeller mellom kommunene, og legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Et viktig prinsipp i inntektssystemet i dag er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Full utjevning innebærer at utjevningsgraden i dag er på 100 pst. Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling innenfor innbyggertilskuddet mellom kommunene, og omfordeler fra kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov.

Siden det kun er de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, baseres utjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen er et sett med kriterier og en tilhørende vektning, som sier noe

om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter varierer.

Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommune-størrelse. Ved hjelp av kostnadsnøkkelen beregnes det en indeks for hver kommune, og denne sier noe om det beregnede utgiftsbehovet for kommunen i forhold til landsgjennomsnittet. Denne indeksen benyttes videre for å omfordele fra kommuner som er relativt billigere å drive, til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet.

I kapittel 9 vurderer utvalget hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utgiftsutjevningen, hvilke sektorer og utgifter som bør omfattes, metoder og analyseopplegg for å komme fram til kriteriene for omfordeling i utgiftsutjevningen og hvilket datagrunnlag som skal benyttes. Utvalget vurderer også dagens kompensasjon for smådriftsulempen i inntektssystemet (gradert basiskriterium), og kommer med forslag til endringer i utformingen av denne.

Prinsipper

Utvalget mener utjevningsgraden i utgiftsutjevningen fortsatt bør være på 100 pst., slik at forskjellene i ufrivillige kostnader innenfor sektorene som er inkludert i ordningen utjevnes fullt ut. Utvalget mener også at det er et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen at det kun er ufrivillige kostnadsforskjeller som skal utjevnes mellom kommunene og at dette fortsatt bør legges til grunn. Frivillige forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er et resultat av lokale ønsker og prioriteringer, og disse bør dermed ikke utjevnes gjennom inntektssystemet. En kommune som velger å innrette tjenestetilbudet på et område med lavere kostnader enn gjennomsnittet bør få beholde denne innsparingen, mens en kommune som velger å ha et dyrere tjenestetilbud enn gjennomsnittet må ta denne kostnaden selv.

Rammestyring er hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren, og kommunene skal fritt kunne prioritere sine ressurser innenfor gjeldende lover og regler. Dette innebærer at utgiftsutjevningen ikke bør inneholde kriterier som legger føringer på kommunenes prioriteringer eller gir insentiver til å prioritere på en bestemt måte. Utvalget mener derfor at utgiftsutjevningen og kriteriene i denne bør utformes slik at de bakenforliggende etterspørsels- og

kostnadsforholdene i kommunen fanges opp, uavhengig av hvordan kommunen har innrettet tjenestetilbudet.

For at utgiftsutjevningen skal være mest mulig treffsikker må kriteriene og vektingene av disse oppdateres jevnlig. Utvalget har foretatt en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, og foreslår endringer i kriterier og vekting i tråd med oppdaterte analyser av variasjonene i kommunenes utgifter. Disse er nærmere omtalt i kapittel 10.

Formålet med analysene er å finne de kriteriene som i best mulig grad kan forklare hvorfor utgiftene til de enkelte sektorene varierer mellom kommunene. Hovedprinsippene for utgiftsutjevningen, det vil si at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige utgiftsforskjeller og at utgiftsutjevningen ikke skal styre kommunenes prioriteringer, legger føringer på hvilke kriterier som kan benyttes i kostnadsnøkkelen. For at kriteriene ikke skal legge føringer på kommunenes prioriteringer bør kriteriene i kostnadsnøkkelen i størst mulig grad være objektive, det vil si at kommunene ikke kan påvirke verdien på kriteriene. Kriteriene må også være basert på offentlig tilgjengelig statistikk, som oppdateres jevnlig.

Sektorer i utgiftsutjevningen

Utvalget har drøftet hvilke sektorer som bør omfattes av utgiftsutjevningen. Dagens utgiftsutjevning omfatter de store velferdstjenestene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelsetjenesten, sosiale tjenester og barnevern, i tillegg til administrasjon og miljø og landbruk. I 2019 utgjorde kommunenes utgifter til tjenester i utgiftsutjevningen om lag 350 mrd. kroner. Utgiftene til tjenestene utenfor utgiftsutjevningen utgjorde om lag 80 mrd. kroner.

Utvalget trekker i kapitlet fram noen kriterier som anses som relevante for vurderingen av om tjenester skal inngå i utgiftsutjevningen. Det pekes på at ordningen bør omfatte velferdstjenester av nasjonal karakter, tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer eller mål til, f.eks. knyttet til standard og omfang av tjenestene, oppgaver kommunene er pålagt å drive i lov eller forskrift, tjenester av en viss størrelse (dvs. at utgiftene til tjenestene har et visst omfang), og tjenester der utgiftene per innbygger varierer mellom kommunene. Det må også være mulig å finne objektive kriterier som fanger opp variasjoner i utgiftene.

Etter utvalgets vurdering bør alle tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen i dag fortsatt

inngå i ordningen. Utvalget foreslår noen endringer i organiseringen av sektorer og funksjoner i utgiftsutjevningen foreslås, som at landbruksforvaltning blir en del av administrasjonssektoren, og at KOSTRA-funksjonen for voksenopplæring flyttes fra grunnskole til sosiale tjenester. Samtidig vil utvalget inkludere kommunenes utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi samt bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv. i utgiftsutjevningen, ved å utvide utgiftsbegrepet for sosiale tjenester. Disse endringene er nærmere omtalt i kapittel 10.

Utover endringsforslagene diskuterer utvalget to sektorer, kommunal vei og beredskap til brann- og ulykkesvern. Utvalget har fått innspill om at det bør vurderes å ta kommunenes utgifter til disse sektorene inn i utgiftsutjevningen. Utvalget vurderer samlet sett at mangel på valide og objektive kriterier for å fange opp utgiftsvariasjon, stor variasjon i kommunal organisering av tjenestene og størrelsen på de to sektorene gjør at tjenestene ikke bør inkluderes i utgiftsutjevningen.

Analyseopplegg og metode

For å kunne tallfeste forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene, må først de ulike ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, slik at kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen kan fastsettes. Det er flere metodiske tilnærminger til hvordan dette kan gjøres. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere valget av metoder i utgiftsutjevningen, herunder bruk av statistiske og normative metoder, samt bruk av simultane og partielle statistiske analyser.

Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen av variasjonene i kommunenes utgifter: statistisk metode og normativ metode. De to hovedmodellene skiller seg fra hverandre i hvilket informasjonsgrunnlag som benyttes for å tallfeste utgiftsbehovet til den enkelte kommune. I normative modeller etableres kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet, slik som normerte dekningsgrader og en normert ressursinnsats, mens statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet.

For å finne ut hvilke faktorer som kan forklare hvorfor utgiftene varierer mellom kommunene kan en benytte statistiske regresjonsanalyser. I slike analyser kan man enten se på én og én sektor for seg, gjennom partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis og

uavhengig av hverandre, mens i en simultan analyse blir flere sektorer behandlet samtidig, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Helt siden Rattsutvalgets utredning (NOU 1996: 1) har det vært en diskusjon om bruken av partielle og simultane regresjonsanalyser for å utforme kostnadsnøkler i inntektssystemet. Borgeutvalget (NOU 2005: 18) vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Borgeutvalget anbefalte derfor at det ble benyttet en kombinasjon av de to tilnærmingene, der den simultane modellen benyttes for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse. I de siste revisjonene av kostnadsnøkkelen (2011 og 2017) ble anbefalingen fra Borgeutvalget i hovedsak fulgt, og det er benyttet en kombinasjon av de to ulike analysemetodene.

I dagens kostnadsnøkkel er analysemetodene over også supplert med andre analyser. Innenfor delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er det benyttet en kombinasjon av regresjonsanalyser og tall på faktisk ressursinnsats fordelt på aldersgrupper, for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen. Ved å benytte tall på ressursinnsatsen får man et mer presist mål på hvor stor andel av utgiftene som kan knyttes til de ulike aldersgruppene. En svakhet med slike analyser er imidlertid at de ikke gir informasjon om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved å tilby tjenestene.

I tillegg til å utføre analyser av variasjoner i kommunenes utgifter (målt per innbygger) på de ulike sektorene, er det også relevant å se på separate analyser av variasjoner i kommunenes dekningsgrader og enhetskostnader. Separate analyser av dekningsgrader og enhetskostnader er i dag benyttet som et supplement til analyser av kommunenes utgifter til den enkelte sektor. Denne typen analyser kan benyttes for å undersøke aktuelle forklaringsvariablers validitet, det vil si om variabelen virker på den måten man antar. Kriterier som sier noe om etterspørselen etter en tjeneste bør virke gjennom dekningsgradene, og dermed også gi utslag i en slik analyse. Andre forhold, som bosettingsmønsteret i kommunen, antas å påvirke kommunenes enhetskostnader, for eksempel utgifter per elev i grunnskolesektoren.

Utvalget mener det fortsatt bør benyttes statistiske metoder for å komme fram til kriterier og vektingen av disse i utgiftsutjevningen. Normative

metoder, som er et alternativ til statistiske metoder, krever at det finnes eller fastsettes noen normer for tjenestetilbudet, og at man på bakgrunn av disse beregner den enkelte kommunes kostnader ved å ha et tjenestetilbud som oppfyller disse normene. I dag finnes det i liten grad så detaljerte normer for tjenestetilbudet til kommunene som er nødvendig for å utvikle en normativ modell, og det må derfor fastsettes slike normer for analyseformål hvis normative modeller skal benyttes i utgiftsutjevningen. Etter utvalgets vurdering vil dette være svært krevende, og det er heller ikke ønskelig. Selv om normer kun fastsettes for analyseformål vil disse kunne bli oppfattet som en styrende norm, og en form for krav til tjenestetilbudet i kommunene. Inntektssystemet bør etter utvalgets vurdering ikke gi slike signaler eller føringer på kommunenes tjenestetilbud, og det bør derfor ikke benyttes normative modeller i utformingen av kostnadsnøkkelen for kommunene.

Utvalget har vurdert tilgjengelige utredninger om bruk av simultane og partielle analyser i inntektssystemet, og mener det er styrker og svakheter ved begge tilnærminger. Utvalget mener derfor dagens tilnærming, der det brukes en kombinasjon av partielle og simultane analyser, bør videreføres. En fordel med simultane analyser er at disse er bedre egnet til å fange opp forhold som påvirker flere sektorer, samtidig som partielle analyser er godt egnet til å analysere hver enkelt sektor i dybden. For å fastsette betydningen av sektorovergripende forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse, bør resultatene fra den simultane modellen benyttes, men på samme måte som i dag mener utvalget det bør benyttes et gjennomsnitt av resultatene fra simultane og partielle analyser. Siden det er betydelige svingninger i estimatene fra de simultane analysene, bør det benyttes et gjennomsnitt over flere år fra disse analysene.

Utvalget mener det er en fordel å utnytte mest mulig informasjon i fastsettingen av kriteriene og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen, og mener derfor analysene av utgifter per innbygger bør suppleres med andre relevante metoder. Utvalget anbefaler derfor at det som i dag fortsatt benyttes brukerstatistikk for å fastsette vektingen av de ulike alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, for å gi nødvendig robusthet i fordelingen av tilskudd. En kombinasjon av brukerstatistikk og regresjonsanalyser vil i større grad fange opp betydningen av alderskriteriene enn de metodene hver for seg vil gjøre. Som et supplement til analysene av utgifter målt per innbygger bør det også gjøres analyser av dekningsgrader og enhetskostnader der dette er relevant.

Kapitalkostnader

De frie inntektene skal finansiere både drifts- og kapitalutgifter i tjenesteproduksjonen. I dag utjevnes ikke eventuelle variasjoner i kapitalutgifter gjennom utgiftsutjevningen. I praksis innebærer det at tilskudd til kapitalformål fordeles mellom kommunene gjennom innbyggertilskuddet, skatteinntektene (inkl. utjevning) og de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet.

Avskrivninger er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, og kan ses på som en indikator på kommunenes kapitalutgifter. I analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkler er avskrivninger holdt utenom, både i avhengig variabel i analysene av de ulike sektorene, i beregningene av sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel og i beregningen av totalt utgiftsbehov for sektoren samlet. Dette er i senere revisjoner av inntektssystemet begrunnet med usikkerhet ved kvaliteten på tallene for avskrivninger i KOSTRA.

På oppdrag fra utvalget har Telemarksforskning vurdert om avskrivningene i KOSTRA gir et godt anslag på kommunenes kapitalkostnader, slik at disse kan benyttes i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.² I rapporten peker Telemarksforskning på noen utfordringer med avskrivningene i KOSTRA, og diskuterer ulike alternativer for å inkludere kapitalkostnadene i utgiftsutjevningen. Telemarksforskning konkluderer i sin diskusjon med at kapitalkostnader fortsatt bør holdes utenom beregningsgrunnlaget i utgiftsutjevningen. Avskrivningene i KOSTRA kan gi et upresist uttrykk for variasjonen i kapitalkostnader mellom kommuner, og en fordeling av ressurser tilsvarende et likt beløp per innbygger vurderes å være en akseptabel tilnærming.

Utvalget støtter vurderingene fra Telemarksforskning, og anbefaler at det ikke gjøres endringer i beregningsgrunnlaget i utgiftsutjevningen. Kapitalkostnader bør fortsatt holdes utenom utgiftsutjevningen, både i grunnlaget for analysene og i beregningene av det samlede utgiftsbehovet.

Datagrunnlag

Forhold ved datagrunnlaget og analysene som er lagt til grunn i utvalgets analyser og forslag til ny kostnadsnøkkel er nærmere omtalt i kapittel 9.6.

² Thorstensen m.fl. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene. Egnert til å ta inn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet?* TF-notat 15/2021. Telemarksforskning.

Utvalget har vurdert hvilke utgiftstall fra KOSTRA som bør legges til grunn for utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Utvalget legger til grunn at det er tall for kommunen som helhet, dvs. tall for kommunekonsern, som bør benyttes i utgiftsutjevningen. I tråd med dette har utvalget, som i tidligere gjennomganger av kostnadsnøkkelen, benyttet brutto driftsutgifter, fratrasket avskrivninger, som avhengig variabel i sine analyser. Brutto driftsutgifter gir et helhetlig bilde av kommunenes utgifter, uavhengig av hvordan sektoren er finansiert. For noen sektorer er det også vurdert alternative utgiftsbegrep, dette er nærmere omtalt under de aktuelle sektorene i kapittel 10.

I dag er det i hovedsak tre typer kriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene:

- alderskriterier
- strukturelle forhold ved kommunen, slik som kommunestørrelse og bosettingsmønster
- andre trekk ved befolkningen, sosioøkonomiske forhold i kommunene

Utvalget har sett på om det er andre typer variabler enn de som benyttes i dagens inntektssystem som kan være aktuelle som nye kriterier i kostnadsnøkkelen. Utvalget har spesielt sett på mulige kriterier knyttet til rus og psykisk helse, og om folkehelseindikatorer utviklet av Folkehelseinstituttet kan benyttes.

I dagens kostnadsnøkkel er det to kriterier som sier noe om bosettingsmønsteret i kommunen; sonekriteriet og nabokriteriet. Begge disse kriteriene beregnes med utgangspunkt i inndelingen i grunnkretser og hvor innbyggerne i kommunen er bosatt. De sier dermed noe om reiseavstandene innad i kommunen. Bosettingskriteriene fanger opp at kommuner med et spredt bosettingsmønster har smådriftsulemper som følge av bosettingsmønsteret, og dermed også merkostnader knyttet til kommunal tjenesteproduksjon.

For å fastsette kriteriene og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen gjøres det analyser av kommunenes faktiske utgifter. Deler av variasjonen i disse utgiftene mellom kommunene vil skyldes forskjeller i kommunenes prioriteringer, økonomiske situasjon og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Dette er forhold som det ikke skal kompenseres for gjennom utgiftsutjevningen, slik at man i de statistiske analysene må prøve å kontrollere for slike forhold. For å holde effektene av et høyere inntektsnivå utenfor i fastsettingen av kriterier og vektingen av disse i utgiftsutjevningen kontrolleres det for inntektsnivået i kommunen i ana-

lysene. I analysene av noen sektorer er det også større øremerkede tilskudd som hensyntas i analysene.

Enkelte kommuner kan ha svært høye eller lave verdier på kriterier inkludert i analysene, eller utgiftene per innbygger på en sektor kan skille seg betydelig ut fra de øvrige kommunene. I utvalgets analyser er det foretatt en vurdering av hvilke kommuner som representerer ekstremverdier, og som dermed bør tas ut av analysegrunnlaget, for hver enkelt sektor.

Koronapandemien i 2020 og 2021 påvirket kommunene og kommuneøkonomien, og gjør at det er usikkert om regnskapstallene for disse årene er et godt grunnlag for å analysere variasjonene i kommunenes utgifter. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er derfor basert på analyser av regnskapstall for 2019 fra KOSTRA. Utvalget har korrigert forslagene for endringene i kommunestruktur i 2020, slik at utvalgets forslag til kostnadsnøkkel er sammenliknbar med kostnadsnøkkelen for kommunene i 2022.

Til slutt i avsnitt 9.6 gis det en nærmere beskrivelse av hvordan analyseresultatene brukes til å lage kriterier og vekter i delkostnadsnøkklene, og hvordan det samlede utgiftsbehovet for kommunene beregnes. Grunnlaget for omfordelingen i utgiftsutjevningen er gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger. Ved hjelp av kostnadsnøkkelen beregnes utgiftsbehovet per innbygger for den enkelte kommune. En kommune med et beregnet utgiftsbehov over gjennomsnittet får et tillegg i utgiftsutjevningen, mens en kommune med beregnet utgiftsbehov under gjennomsnittet får et trekk.

For å beregne samlet utgiftsbehov tas det utgangspunkt i siste tilgjengelige regnskapstall fra KOSTRA, og summen av netto driftsutgifter fratrasket avskrivninger, for de funksjonene som inngår i utgiftsutjevningen. I utvalgets beregninger av fordelingsvirkninger er utgiftsbehovet fra statsbudsjettet for 2022 lagt til grunn, korrigert for de endringene utvalget foreslår når det gjelder hvilke utgifter som skal omfattes av utgiftsutjevningen og hvilke sektorer disse skal tilhøre.

Gradert basiskriterium

Kommunene blir i dag kompensert for smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse gjennom utgiftsutjevningen og kriteriet gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Gjennom modellen for gradert basiskriterium differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene,

ut fra i hvilken grad smådriftsulempene ses på som ufrivillige.

Fram til endringen av inntektssystemet i 2017 hadde alle kommuner samme verdi på basiskriteriet, og alle kommuner mottok det samme beløpet per kommune gjennom dette kriteriet. Fra og med 2017 er basiskriteriet erstattet av det graderte basiskriteriet. Dette innebærer at basiskriteriet ikke lenger utløser det samme beløpet for alle kommuner.

For å fastsette den enkelte kommunes verdi på det graderte basiskriteriet, benyttes strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen, og er i dag utformet som gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå 5 000 innbyggere, uavhengig av kommunegrenser. Strukturkriteriet skal dermed også fange opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene kan samarbeide med andre om tjenesteproduksjonen eller eventuelt slå seg sammen, og derigjennom oppnå lavere enhetskostnader. Dette antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempen, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempen som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet, bestemt av nivået på strukturkriteriet, men ingen kommuner har verdi under 0,5 på gradert basiskriterium. Kommuner med lange reiseavstander får full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander får gradvis lavere kompensasjon.

Et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen har vært at kommunene skal kompenseres fullt ut for *ufrivillige* kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. Kommunestørrelse kan i noen tilfeller være en frivillig kostnadsulempen, ved at kommunene kan velge å organisere seg annerledes. Full kompensasjon for smådriftsulempen knyttet til å administrere en kommune kan dermed gå på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg.

Utvalget mener at det på prinsipielt grunnlag er rimelig å kun kompensere for ufrivillige smådriftsulempen, og at det bør være et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen i utgiftsutjevningen. Utvalget mener imidlertid at dagens

modell for differensiering av kompensasjonen for smådriftsulempen ikke er treffsikker nok, og at det derfor bør gjøres noen endringer i innretningen av strukturkriteriet som ligger til grunn for modellen for gradert basiskriterium.

Dagens strukturkriterium beregner reiseavstanden for hver enkelt innbygger for å nå 5 000 innbyggere. Mange små og spredtbygde kommuner, som ligger i spredt befolkede områder, får dermed en svært høy verdi på strukturkriteriet. Etter utvalgets vurdering er grenseverdien på 5 000 innbyggere for høy i disse tilfellene. En liten kommune kunne redusert smådriftsulempene gjennom samarbeid med nabokommuner eller eventuelt sammenslåing, selv om den nye kommunen ikke blir over 5 000 innbyggere. En annen svakhet ved dagens strukturkriterium er at for mange kommuner med over 5 000 innbyggere vil kriteriet i stor grad kun beregne reiseavstander innad i kommunen. Kriteriet sier dermed i liten grad noe om reiseavstander til andre kommuner i området, og kommunen får dermed beregnet korte reiseavstander selv om det kan være store avstander til andre omkringliggende kommuner.

Håkonsen og Lunder (2016) skisserte en alternativ modell, der strukturkriteriet beregnes som reiseavstanden til det dobbelte av innbyggertallet i egen kommune.³ Utvalget mener denne innretningen av strukturkriteriet gir et riktigere bilde av i hvilken grad smådriftsulempene knyttet til kommunestørrelse kan ses på som frivillige enn dagens innretning. For de større kommunene vil imidlertid bruk av dobbelt innbyggertall gi høye verdier på strukturkriteriet, samtidig som det er liten grunn til å tro at disse kommunene har smådriftsulempen i tjenesteproduksjonen. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres et skille i beregningen av strukturkriteriet for kommuner med over og under 10 000 innbyggere.

Utvalget anbefaler at innretningen av strukturkriteriet endres etter følgende prinsipper:

- Kommuner med under 10 000 innbyggere: Reiseavstanden for den enkelte innbygger beregnes til det dobbelte av innbyggertallet i egen kommune. For en kommune med 1 500 innbyggere beregnes reiseavstanden for å nå 3 000 innbyggere, mens for en kommune med 7 000 innbyggere beregnes avstanden for å nå 14 000 innbyggere.
- Kommuner med over 10 000 innbyggere: Kommunens verdi på strukturkriteriet beregnes

³ Håkonsen, L. og Lunder, T. E. (2016). *Strukturkriteriet i forslaget til nytt inntektssystem – fungerer det etter intensjonen?* Samfunnsøkonomen, 4/2016, s. 29–40.

som reiseavstanden for den enkelte innbygger for å nå 20 000 innbyggere.

Som i dagens modell må grenseverdiene for når en kommune skal motta full verdi på basiskriteriet, og utformingen av modellen, fastsettes ved hjelp av skjønn. Utvalget vil peke på at grenseverdien, på samme måte som i dag, kan knyttes opp til for eksempel verdien for gjennomsnittskommunen, mediankommunen eller en annen fastsatt størrelse. Utvalget har i sitt arbeid kun hatt tilgjengelige tall på denne utformingen av strukturkriteriet for kommunene i Viken og i Innlandet, og har derfor ikke kunnet beregne en full modell for denne alternative utformingen av strukturkriteriet og modellen for gradert basiskriterium.

3.7 Kostnadsnøkkelen

I kapittel 10 presenteres utvalgets analyser og vurderinger av de ulike delkostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Grunnskole

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole omtales i avsnitt 10.1. I dag er det kommunenes regnskapsførte utgifter på seks funksjoner i KOSTRA som inngår i grunnskolesektoren i utgiftsutjevningen. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter på disse funksjonene om lag 91,8 mrd. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel består av kriteriene antall barn i aldersgruppen 6–15 år, innvandrere 6–15 år, de to bosettingskriteriene sone og nabo og gradert basiskriterium. Antall barn i grunnskolealder er det viktigste kriteriet for å forklare variasjonene i kommunenes utgifter til grunnskole, mens kriteriet antall innvandrere 6–15 år fanger opp at noen kommuner har høyere utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever. Gradert basiskriterium fanger opp at det er noen smådriftsulempen knyttet til kommunestørrelse, mens bosettingskriteriene fanger opp at det er dyrere å drive grunnskoler i kommuner med et spredt bosettingsmønster.

Fra og med skoleåret 2018/2019 ble det innført en norm for lærertetthet i grunnskolen, som satte en minimumsgrense for hvor mange lærere den enkelte skole må ha i forhold til antall elever på hvert hovedtrinn i ordinær undervisning. Dette begrenser også hvor store stordriftsfordeler det er mulig for kommunene å ta ut. Delkostnads-

nøkkelen for grunnskole ble fra og med 2021 justert for å ta hensyn til dette, og kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse ble vektet noe ned.

I dag inngår kommunenes utgifter til voksenopplæring i sektoren for grunnskole i utgiftsutjevningen. Det er imidlertid ingen kriterier i dagens grunnskolenøkkel som fanger opp aldersgruppen som mottar voksenopplæring. Analyser utført av utvalget viser at kriteriene i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester forklarer en betydelig større del av variasjonene i kommunenes utgifter til voksenopplæring enn kriteriene i grunnskolenøkkelen. For at variasjonene i kommunenes utgifter til voksenopplæring skal fanges opp på en best mulig måte i utgiftsutjevningen, anbefaler derfor utvalget at voksenopplæring bør være en del av sektoren for sosiale tjenester, i stedet for grunnskolesektoren.

I utvalgets gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for grunnskole er det vurdert om det er andre trekk ved elevene, befolkningssammensetningen eller strukturelle forhold ved kommunen som påvirker variasjonen i utgiftene. Utvalget har også sett nærmere på de største kommunene, og deres utgifter til grunnskole.

Utvalgets analyser viser at dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole står seg godt, og utvalget mener at denne i hovedsak bør videreføres. Den viktigste forklaringsfaktoren for variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole er antall barn i grunnskolealder i kommunen. Utvalgets analyser tyder på at det er noe høyere utgifter knyttet til elever på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, og utvalget anbefaler derfor at det gjøres et skille mellom disse aldersgruppene i grunnskolenøkkelen. Utvalget anbefaler at dagens kriterium for antall innvandrere 6–15 år videreføres, men har ikke funnet grunnlag for å ta inn noen nye sosioøkonomiske kriterier i delkostnadsnøkkelen. Både utvalgets analyser og resultatene fra simultane analyser viser at det er smådriftsulempen innenfor grunnskolesektoren, både knyttet til kommunestørrelse og bosettingsmønster i kommunen. Utvalget anbefaler derfor at også disse kriteriene videreføres, og at vektingen bestemmes som et gjennomsnitt av resultatene fra de partielle og simultane analysene.

Utvalgets forslag til grunnskolenøkkel er i hovedsak basert på analyser av kommunenes utgifter i 2019. Disse utgiftstallene inneholder imidlertid ikke full effekt av lærernormen. Utvalget vil derfor påpeke at det bør gjøres en oppdatert analyse og vurdering av delkostnadsnøkkelen framover, slik at effekten av normen for

lærertetthet, og dermed mulighetene for å ta ut stordriftsfordeler, også blir hensyntatt i analysene og delkostnadsnøkkelen.

I forbindelse med gjennomgangen av grunnskolesektoren har utvalget også vurdert korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler, og tilskuddet per grunnskole som ble innført i 2022. I korreksjonsordningen får de kommunene som har elever i statlige og private grunnskoler et trekk i rammetilskuddet, siden kommunen ikke har ansvaret for å finansiere undervisningen til disse elevene. Utvalget mener dette er en relativt enkel ordning for å korrigere rammetilskuddet til kommuner med mange elever i statlige og private skoler for lavere utgifter. Utvalget anbefaler derfor at dagens ordning videreføres.

I 2022 ble det innført et nytt tilskudd til kommunene på 500 000 kroner per kommunale grunnskole. Tilskuddet er en del av innbyggertilskuddet til kommunene, og fordeles med en særskilt fordeling basert på antall grunnskoler i kommunen. Tilskuddet er anslått til om lag 1,25 mrd. kroner i 2022. Utvalget mener dette grunnskoletilskuddet bryter med flere viktige prinsipper i inntektssystemet. Når kommunene får mer penger desto flere skoler de har, griper sentrale myndigheter direkte inn i kommunens vurderinger av skolestrukturen og legger føringer på de lokale prioriteringene. Inntektssystemet skal ikke gi kommunene insentiver til å innrette seg på en bestemt måte, og kommunene skal få midler uavhengig av hvordan de organiserer tjenestetilbudet. Utvalget mener derfor at dette grunnskoletilskuddet bør avvikles, og at midlene i stedet bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Barnehage

I avsnitt 10.2 omtales delkostnadsnøkkelen for barnehage. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehage, ekskl. avskrivninger, var på om lag 53,6 mrd. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage består av antall barn 2–5 år, barn 1 år uten kontantstøtte og antall innbyggere med høyere utdanning.

Siden innføringen av barnehagenøkkelen i 2011 har det vært mye diskusjon rundt utdanningskriteriet. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium, samtidig som det har vært grunn til å tro at det vil få mindre effekt over tid i takt med at andelen barn som går i barnehage øker. Kontantstøttekriteriet kan på sin side variere betydelig fra ett år til det neste, samtidig som ulike måletidspunkt for antall barn 1 år i alt og

antall barn med kontantstøtte gjør at kommuner kan ende opp med negative verdier på kriteriet. Utvalget har sett på om det er alternative valide og objektive kriterier som er bedre egnet til å fange opp variasjoner i etterspørselen etter barnehage, og dermed også variasjonen i utgifter mellom kommunene.

I gjennomgangen har utvalget også testet om bosettingsmønster og kommunestørrelse påvirker kommunenes utgifter til barnehage ved å undersøke om sone-, nabo og basiskriteriet har effekt på utgifter per innbygger og enhetskostnader. Utvalget har også sett på om det store innslaget av private barnehager virker systematisk inn på analysene ved å utføre analyser med ulike utgiftsbegrep som avhengig variabel. I tillegg har utvalget testet om andre variabler som kan fange opp om etterspørsel, barn med behov for ekstra norskopplæring eller annen særskilt oppfølging og variasjon i antall med redusert foreldrebetaling m.v., har betydning for kommunenes utgifter per innbygger til barnehage.

På bakgrunn av resultatene vil utvalget anbefale at kriteriet antall lønnstakere 25–54 år i hel-tidsstilling erstatter utdanningskriteriet i delkostnadsnøkkelen. Lønnstakerkriteriet forklarer nå mer utgiftsvariasjon enn utdanningskriteriet, og kriteriet er etter utvalgets vurdering bedre teoretisk forankret enn utdanningskriteriet siden behovet for barnehage har bedre sammenheng med arbeidssituasjon enn utdanning. Utvalget vil også anbefale å ta kontantstøttekriteriet ut av modellen, både grunnet de nevnte svakhetene ved kriteriet og fordi en delkostnadsnøkkel der kun antall barn i hele målgruppen (1–5 år), er inkludert som forklaringsvariabel gir en omtrent like god forklaringskraft. I den nye delkostnadsnøkkelen vil rundt 80 pst. vekt legges på kriteriet antall barn 1–5 år, mens lønnstakerkriteriet gis rundt 20 pst. vekt.

Pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg omtales i avsnitt 10.3. Kommunene skal, etter helse- og omsorgstjenesteloven, sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg omfatter utgifter ført på fem ulike funksjoner i KOSTRA, og inkluderer blant annet utgiftene til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og i institusjon, utgifter til øyeblikkelig hjelp døgntilbud og aktiviserings- og servicetjenester til eldre. Kommunenes samlede brutto driftsutgifter til pleie og omsorg var på

127,2 mrd. kroner i 2019, og sektoren utgjør om lag 35 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen.

Dagens delkostnadsnøkkel består i hovedsak av kriterier for innbyggere i ulike aldersgrupper og indikatorer for sosiale forhold og helsetilstanden i befolkningen. I tillegg er det kriterier som skal fange opp økte kostnader som følge av avstands- og smådriftsulemper. Utvalget har oppdatert analysene bak dagens delkostnadsnøkkel med nyere data for å vurdere om det er en utvikling som tilsier endringer i kriterier eller vektingen av disse. Noen aktuelle problemstillinger innenfor pleie- og omsorgssektoren har vært knyttet til veksten i yngre brukere, kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming og om det er aktuelle kriterier som i større grad kan fange opp variasjoner i helsetilstanden i befolkningen.

Oppdaterte analyser viser at dagens delkostnadsnøkkel i all hovedsak fungerer godt. Dagens kriterier forklarer om lag 84 pst. av variasjonene i kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2019, og dette er om lag på samme nivå som i analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel anbefaler utvalget at kriteriene for innbyggere i aldersgruppen 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra utvalgets regresjonsanalyser og en fordeling av ressursinnsatsen på de ulike aldersgruppene.

I utvalgets analyser er det en statistisk signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og utgiftene til pleie og omsorg, små kommuner har høyere utgifter enn større kommuner, og betydningen er relativt stabil i ulike modeller og over tid. Bosettingskriteriene har ikke statistisk signifikant betydning i utvalgets analyser, mens Borge m.fl. (2021) finner en statistisk signifikant betydning av både basiskriteriet og sonekriteriet i den fulle, simultane modellen. På samme måte som i dag anbefaler utvalget at basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnittet av resultatet fra de partielle analysene og resultatene fra den simultane modellen, mens sonekriteriet vektet inn med resultatene fra den simultane modellen. Utvalget anbefaler at vektingen av dette kriteriet fortsatt bør fordeles på de to kriteriene sone- og nabokriteriet, siden disse to kriteriene fanger opp litt ulike egenskaper ved bosettingsmønsteret i kommunen.

Utvalget anbefaler at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel videreføres, med unntak av kriteriet ikke-gifte over 67 år som anbefales erstattet av kriteriet aleneboende over 67 år. Utvalget finner at kriteriet antall aleneboende over 67 år i stor grad fanger opp det samme som dagens kriterium ikke-gifte over 67 år, og vurderer at dette kriteriet bør

erstatte dagens kriterium for ikke-gifte siden dette er et mer direkte mål på det man ønsker å fange opp med kriteriet. Utvalget har også sett på om variablene som inngår i folkehelseindikatorene utviklet av Folkehelseinstituttet (FHI) eller ulike diagnosedata fra Norsk og/eller Kommunalt pasientregister kan forklare variasjoner i utgiftene til pleie og omsorg, men har ikke funnet grunnlag for å inkludere noen av disse variablene i delkostnadsnøkkelen.

I utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er kriteriene dødelighet, aleneboende over 67 år og antall personer med psykisk utviklingshemming alle vektet inn basert på resultatene fra utvalgets partielle regresjonsanalyser. For kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming innebærer dette en betydelig reduksjon av vektingen sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel. Dagens vekting av kriteriet er ikke basert på analyser av variasjonene i kommunenes kostnader, og ulike analyser har over lengre tid vist at kriteriet er vektet for høyt i dagens kostnadsnøkkel. Etter utvalgets vurdering bør kriteriene i kostnadsnøkkelen i størst mulig grad bestemmes ut fra faglige analyser. Dermed bør også vektingen av dette kriteriet fastsettes på grunnlag av resultatene i de statistiske analysene, hvor det også tas hensyn til at utgiftene til de mest ressurskrevende i denne gruppen delvis dekkes gjennom toppfinansieringsordningen.

Reduksjonen i vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, siden beløpet dette kriteriet gir i inntektssystemet kommer til fratrekk i beregningen av kommunens tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen. Forholdet mellom toppfinansieringsordningen og inntektssystemet er nærmere omtalt i kapittel 14.3.

Kommunehelse

Avsnitt 10.4 omhandler delkostnadsnøkkelen for kommunehelse. Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger til kommunehelse utgjorde om lag 20,9 mrd. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel består av tre alderskriterier og tre kriterier for å fange opp smådriftsulemper og bosettingsmønster. Alderskriteriene, innbyggere 0–22 år, innbyggere 23–66 år og innbyggere 67 år og over utgjør samlet rundt 90 pst., mens resterende vekt er lagt på sone- og nabokriteriet og gradert basiskriterium. Kriteriene i kommunehelsenøkkelen hadde en forklaringskraft på i underkant av 70 pst. ved forrige revisjon av inntektssystemet.

Siden kommunehelsetjenesten er en sammensatt sektor uten en klart definert brukergruppe har det tidligere vært krevende å finne forhold, utover alderskriterier, som påvirker etterspørsele etter helsetjenester. I lys av dette har utvalget testet om alternative variabler knyttet til helse-tilstand, levekår og sosioøkonomiske forhold kan bidra til å forklare variasjonen i utgiftene. Utvalget har også testet de strukturelle forholdene som skal fange opp variasjon i enhetskostnader i dagens nøkkel: sonekriteriet, nabokriteriet og gradert basiskriterium.

På bakgrunn av analyseresultatene foreslår utvalget to mindre justeringer i kommune-helsenøkkelen. Nabokriteriet er statistisk signifi- kant i analysene, og utvalget bruker koeffisienter fra analyser med nabokriteriet, og ikke fra sone- kriteriet slik det har blitt gjort i tidligere analyser. I tillegg erstattes kriteriet innbyggere 67 år og over av innbyggere 67–89 år, da det ikke kan påvises statistisk signifikant sammenheng mellom antall innbyggere i den eldste aldersgruppen (over 90 år) og kommunenes utgifter til kom- munehelse. Innbyggere 0–22 år er vektet noe ned i den nye delkostnadsnøkkelen, mens innbyggere 67–89 år og gradert basiskriterium er vektet noe opp. Samlet sett er fortsatt i underkant av 90 pst. av vektingen lagt på alderskriterier, mens resten er lagt på strukturelle kriterier.

De senere årene har det vært en styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkludert jordmortjenesten, innenfor de frie inntektene. I 2022 utgjorde dette om lag 952 mill. kroner, og midlene er fordelt med særskilt fordeling. Midlene er fordelt etter antall innbyggere i alderen 0–19 år og med et minstenivå på 100 000 kr per kommune. Utvalget mener at også disse midlene bør fordeles etter delkostnadsnøkkelen for kommunehelse.

Barnevern

Delkostnadsnøkkelen for barnevern omtales i avsnitt 10.5. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnevern var på om lag 14,4 mrd. kroner i 2019, som utgjorde om lag 3 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter det året. Dagens delkost- nadsnøkkel for barnevern består av kriteriene barn 0–15 år med enslig forsørger, personer med lav inntekt og innbyggere 0–22 år. Dagens del- kostnadsnøkkel bygger på regresjonsanalyser med svak forklaringskraft (under 8 pst.), dvs. at kriteriene i nøkkelen kun forklarer en liten del av variasjonen i utgiftene til barnevern. Utvalget har derfor sett på flere variabler, herunder ulike indi- katorer for sosioøkonomiske forhold og levekår,

og om det er noen sammenheng mellom fore- komsten av rus- og psykiske lidelser og kommu- nenes utgifter til barnevern. Geografi og reise- avstander er andre faktorer som kan tenkes å påvirke utgiftsnivået.

Omtrent halvparten av kommunene inngår i samarbeid om barnevernstjenester. Utvalget har diskutert om interkommunale samarbeid kan skape problemer med sammenliknbarheten mellom kommuner hvis utgiftene ikke fordeles korrekt mellom de samarbeidende kommunene i KOSTRA. Regnskapstallene gir noen indikasio- ner på at dette kan være tilfelle. Utvalget har der- for vurdert ulike måter å fange opp, eller korri- gere for, eventuelle feilføringer i utgiftstallene. Utvalget har derfor inkludert en variabel for vertskommune som kontrollvariabel i regresjons- analysene for å kunne korrigere for noe av effekten ved en eventuell feilføring.

Det er gjennomført regresjonsanalyser for årene 2017–2020, hvor det er testet ut en rekke variabler som kan tenkes å bidra til å forklare variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Utvalget har kommet fram til to alternative modeller som kan si noe om hvilke faktorer som påvirker variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Begge modellene har kriterier som er statistisk signifikante over flere år.

Modell 1 består av kriteriene personer med lavinntekt, personer med psykiske lidelser, perso- ner med lav utdanning, samt kontrollvariablene vertskommune og frie inntekter per innbygger. Dette er den modellen som samlet gir den beste forklaringskraften, men forklaringskraften er fort- satt kun 14 pst. Kriteriene synes hver for seg i utgangspunktet å være valide kriterier for å for- klare hvorfor kommunenes utgifter til barnevern varierer og fanger opp kjennetegn som er over- representert hos barn og familier som får hjelp fra barnevernet.

Modell 2 består av kriteriene personer med lavinntekt, barn med enslig forsørger og personer med psykiske lidelser, samt kontrollvariablene vertskommune og frie inntekter per innbygger. Denne modellen gir en også en bedre forklarings- kraft enn dagens nøkkel, med om lag 10,3 pst. På samme måte som for modell 1 er kriteriene i modell 2 kriterier som hver for seg synes å være valide for å forklare hvorfor kommunenes utgifter til barnevern varierer, og fanger opp kjennetegn som er overrepresentert hos barn og familier som får hjelp fra barnevernet.

De aktuelle analysemodellene forklarer kun 10–14 pst. av variasjonene i utgiftene til barne- vern. En mulig grunn til den svake forklarings-

kraften kan være at variasjonene i utgiftene til barnevern er sammensatte og til dels påvirket av enkelthendelser, og at det derfor er vanskelig å finne forklaringsfaktorer i analyser på kommunenivå. Når delkostnadsnøkkelen er basert på analyser med såpass lav forklaringskraft, har utvalget vært usikre på hvilken modell de skal anbefale. En delkostnadsnøkkel basert på modell 1 vil føre til store fordelingsvirkninger mellom kommuner sammenliknet med dagens modell. Usikkerheten ved analysegrunnlaget og at det nå gjennomføres en omfattende barnevernsreform, kan tale for å foreslå mindre omfattende endringer i delkostnadsnøkkelen. Utvalget viser derfor modell 1 og modell 2 som to alternative delkostnadsnøkler for barnevern. I utvalgets forslag til samlet kostnadsnøkkel og fordelingstabellene er modell 2 lagt til grunn. Utvalget vil også anbefale at delkostnadsnøkkelen for barnevern analyseres på nytt når barnevernsreformen har blitt implementert, og virkningene av reformen har kommet inn i datagrunnlaget.

Sosiale tjenester

Delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester omtales i avsnitt 10.6. Kommunenes brutto driftsutgifter til sosiale tjenester ekskl. avskrivninger utgjorde om lag 18,2 mrd. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel består av fire ulike levekårskriterier, antall uføre 18–49 år, flyktninger uten integrerings-tilskudd, aleneboende 30–66 år, opphopningsindeksen⁴ og innbyggere 16–66 år. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester hadde en forklaringskraft på i underkant av 40 pst. ved forrige revisjon av inntektssystemet.

Det har blitt vurdert om flere KOSTRA-funksjoner bør regnes inn i utgiftsbegrepet for sosiale tjenester. Utvalgets vurdering er at funksjon 213 Voksenopplæring bør flyttes fra grunnskole til sosiale tjenester, mens funksjonene 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv. tas inn i utgiftsutjevningen. Tjenesteområdene hører tematisk sammen med de øvrige funksjonene i sosiale tjenester, og for mange kommuner er de en viktig del av sosialarbeidet. Regresjons-

analysene utvalget har utført viser dessuten at det i stor grad er de samme kriteriene som bidrar til å forklare variasjon i utgifter mellom kommunene uansett om det analyseres på gammelt eller nytt utgiftsbegrep. Det utvidede utgiftsbegrepet for sosiale tjenester utgjorde om lag 25,3 mrd. kroner i 2019.

Utvalget har i oppdateringen av delkostnadsnøkkelen sett nærmere på problemstillinger knyttet til opphopning av levekårsulemper og storbyproblematikk, samt rus og psykiatri. I de senere gjennomgangene av delkostnadsnøkkelen har den mest sentrale problemstillingen vært knyttet til storbyer, og eventuelle opphopninger av sosiale problemer og levekårsutfordringer. Det har også lenge vært et mål å finne gode data for å si noe om forekomsten av rus og psykiatri i kommunene, da det har blitt antatt at dette er forhold som bidrar til å øke kommunenes utgifter. Utvalget har forsøkt å fange opp disse forholdene ved å teste en rekke variabler knyttet til levekår, helse-tilstand og sosioøkonomiske forhold.

Analyseresultatene viser at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom pasienter med diagnoser knyttet til rus eller psykisk helse i spesialisthelsetjenesten (NPR) og kommunenes utgifter til sosiale tjenester. Utvalget vurderer antall pasienter med diagnoser knyttet til rus eller psykisk helse fra NPR som mer relevant for å fange opp forhold knyttet til rus og psykisk helse enn uførekriteriet, som dessuten ikke er statistisk signifikant over tid. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at dette kriteriet erstatter uførekriteriet i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. I tillegg har det ene delkriteriet i opphopningsindeksen, antall skilte/separerte, ikke statistisk signifikant sammenheng med utgiftene til sosiale tjenester. Utvalget vurderer derfor at opphopningsindeksen bør justeres, og framover bestå av kun kriteriene arbeidsledige og personer med lav inntekt. De øvrige levekårskriteriene i nøkkelen har fortsatt statistisk signifikant effekt på utgiftene, og bør etter utvalgets mening beholdes.

Den nye delkostnadsnøkkelen vil dermed bestå av antall aleneboende, pasienter med diagnoser knyttet til rus eller psykisk helse i NPR og flyktninger uten integreringstilskudd, som sammen utgjør om lag 80 pst. av nøkkelen, samt opphopningsindeksen og innbyggere 16–66 år.

Administrasjon og landbruk

I avsnitt 10.7 omtales delkostnadsnøkkelene for administrasjon og miljø og landbruk. Det er i dag en delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø,

⁴ Opphopningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget, og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I indeksen multipliseres kriteriene med hverandre, og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre når de inntreffer samtidig. Indeksen skulle derfor fange opp at en del levekårsutfordringer hopper seg opp i storbyer og urbane områder.

og en delkostnadsnøkkel for landbruk. Utvalget foreslår at disse to delkostnadsnøkklene slås sammen, til en felles delkostnadsnøkkel for administrasjon. For å komme fram til kriteriene og vektingen av denne er det imidlertid utført separate analyser på utgiftene til administrasjon og utgiftene til landbruk.

Kommunenes brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger til landbruksforvaltning utgjorde om lag 901 mill. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel består av landbrukskriteriet, som består av de tre delkriteriene jordbruksbedrifter i kommunen (utgjør omtrent to tredjedeler), landbrukseierdommer i kommunen (utgjør i underkant av 30 pst.) og kommunens areal (utgjør rundt 5 pst.).

Utvalget har gjort nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter til landbruk, og finner at dagens kriterier i landbrukskriteriet fortsatt er godt egnet til å forklare variasjonene mellom kommunene. Utvalget foreslår imidlertid en justering av vektingen av de ulike kriteriene som inngår i dagens landbrukskriterium.

Kommunenes utgifter til administrasjon utgjør om lag 28,5 mrd. kroner i 2019. Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø består av gradert basiskriterium, som fanger opp at det er smådriftsulemper innenfor kommunal administrasjon, og kriteriet antall innbyggere i alt. Det er i dag ikke mulig å skille ut utgiftene knyttet til kommunenes miljøoppgaver i KOSTRA, og det antas at utgiftene på dette området i stor grad inngår i den generelle administrasjonen eller er en inkludert del av arbeidet på flere sektorer. Siden det ikke inngår utgifter eller kriterier direkte spesifisert som miljøoppgaver omtales derfor denne sektoren som administrasjon. Utvalgets analyser viser at dagens delkostnadsnøkkel fortsatt forklarer en stor del av variasjonene i utgiftene til administrasjon, og denne foreslås videreført. Gradert basiskriterium fanger opp at det er smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse innenfor administrasjonssektoren, og dette kriteriet utgjør om lag 10 pst. av den samlede delkostnadsnøkkelen for administrasjon.

Utvalget foreslår at landbrukskriteriet inkluderes i delkostnadsnøkkelen for administrasjon, og at dette kriteriet vektet inn som landbruksutgiftenes andel av de totale administrasjonsutgiftene.

kostnadsnøkklene vektet sammen etter sektorens andel av de totale utgiftene, målt ved netto driftsutgifter på de funksjonene som inngår i utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår å inkludere noen flere funksjoner i sektoren for sosiale tjenester, dette er hensyntatt i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får alderskriteriene større betydning enn i dag, vektingen av disse kriteriene øker fra om lag 70,6 pst. til 72,5 pst. Kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får også en noe høyere vekting med utvalgets forslag, noe som innebærer en høyere kompensasjon for smådriftsulemper og avstandsulemper enn i dagens kostnadsnøkkel. Gradert basiskriterium øker med 0,17 prosentpoeng, mens kriteriene sone og nabo begge øker med 0,4 prosentpoeng. Økningen i gradert basiskriterium tilsvarer en økning i beløpet per kommune på om lag 2 mill. kroner, sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel (2022-tall).

Utvalget foreslår også at noen nye kriterier tas inn i kostnadsnøkkelen. Kriteriet lønnstakere i heltidsstilling foreslås tatt inn i delkostnadsnøkkelen for barnehage, til erstatning for dagens kontantstøttekriterium og kriteriet innbyggere med høyere utdanning. Antall aleneboende over 67 år foreslås i stedet for dagens kriterium ikke-gifte over 67 år i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Utvalget anbefaler også at antall pasienter med diagnoser knyttet til rus og psykisk helse tas inn som et kriterium i kostnadsnøkkelen, da dette fanger opp noe av variasjonene i kommunenes utgifter innenfor barnevern og sosiale tjenester. I tillegg foreslås det at dagens opphopningsindeks erstattes av en alternativ indeks, og kriteriet antall uføre tas ut av delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over er det enkeltkriterier med størst reduksjon i vektingen i utvalgets forslag, og er den endringen som isolert sett gir størst omfordeling. Endringen innebærer at kriteriet utløser om lag 0,5 mill. kroner mindre per person i kriteriet med utvalgets forslag enn i dagens kostnadsnøkkel. Denne endringen må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, jf. omtale av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg i avsnitt 10.3.

Samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene presentert i kapittel 10.1 til 10.7 settes sammen til en samlet kostnadsnøkkel, og utvalgets forslag til samlet kostnadsnøkkel er vist i kapittel 10.8. De ulike del-

3.8 Regionalpolitiske tilskudd

Utvalgets vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er omtalt i kapittel 11.

I dag er det fem tilskudd i inntektssystemet som er begrunnet ut fra ulike distrikts- og regionalpolitiske målsetninger. Det er 270 kommuner som mottar ett eller flere regionalpolitiske tilskudd i 2022, og til sammen utgjør disse tilskuddene om lag 4 mrd. kroner. Selv om de regionalpolitiske tilskuddene samlet utgjør en relativt liten del av det totale rammetilskuddet, kan slike tilskudd utgjøre en betydelig del av rammetilskuddet for enkelte kommuner.

Også øvrige deler av regional- og distriktspolitikken har betydning for kommunenes rammebetingelser. Særlig gjelder dette ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, som gjør at kommuner i enkelte deler av landet har en lavere sats på arbeidsgiveravgiften enn andre kommuner. Kommunesektoren er svært viktig innenfor den brede regional- og distriktspolitikken. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester, herunder i den norske velferdsstaten, og har ansvaret for at alle innbyggere har tilgang til skole, barnehage og helse- og omsorgstjenester. Utjevning av kostnads- og inntektsforskjeller mellom kommunene gjennom inntektssystemet, er viktig for å sette alle kommuner i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere, uavhengig av hvor i landet de ligger.

Distriktsindeksen er et mål på graden av distriktsutfordringer i kommunene, og benyttes i dag blant annet i vurderingen av virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Siden 2009 har indeksen også vært brukt i distriktstilskuddene i inntektssystemet. Distriktsindeksen ble revidert i 2020, men i påvente av Inntektssystemutvalgets utredning er den reviderte indeksen foreløpig ikke tatt i bruk i inntektssystemet.

Etter utvalgets vurdering fanger både den gamle og den nye distriktsindeksen opp relevante distriktsutfordringer, blant annet knyttet til svak befolkningsutvikling, svak samfunnsutvikling og sentralitet og beliggenhet. Utvalget mener den nye distriktsindeksen i stor grad fanger opp typiske distriktsutfordringer, og at denne derfor er egnet til å benyttes i fordelingen av distriktstilskudd i inntektssystemet.

Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere behovet for regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, og hvilke mål slike tilskudd eventuelt skal ivareta. Utvalget mener inntektssystemets hovedoppgave er å gi kommunene et godt grunnlag for å levere likeverdige tjenester til sine innbyggere. Utjevningen av kommunenes økonomiske forutsetninger gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen er det viktigste distriktpolitiske

virkemiddelet i inntektssystemet, og eventuelle regionalpolitisk begrunnede tilskudd kommer i tillegg til disse utjevningsordningene.

I dag mottar om lag 75 pst. av kommunene ett eller flere regionalpolitiske tilskudd. Når en så stor del av kommunene mottar særskilte tilskudd blir det vanskeligere å se prioriteringene bak, og hva som er målene for, de ulike tilskuddene.

Prinsipielt mener utvalget at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet bør begrenses, og at mest mulig av midlene fordeles gjennom ordinære kriterier til alle kommuner. Et særskilt tilskudd til distriktskommuner kan likevel 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. Et slikt distriktstilskudd bør etter utvalgets vurdering fange opp:

- kommuner med distriktsutfordringer
- kommuner med befolkningsnedgang
- små kommuner

Distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge

I dag er det en inntektsgrense for å motta distriktstilskudd Sør-Norge og for å motta småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge. Inntektsgrensen er knyttet til de skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen, dvs. skatt på inntekt og formue samt naturressurs-skatt, og er satt til 120 pst. av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger på landsbasis de siste tre årene. En del kommuner har imidlertid også betydelige inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg. Med dagens skattegrense vil disse kommunene kunne motta distriktstilskudd også dersom ekstrainttektene er svært høye. I lys av dette mener utvalget at også disse andre inntektene bør hensyntas når inntektsgrensen for å motta distriktstilskudd i inntektssystemet fastsettes.

Utvalget foreslår at inntektsgrensen for å motta distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetillegget innenfor distriktstilskudd Nord-Norge settes til 140 pst. av gjennomsnittlige skatteinntekter, inkludert skatt på inntekt og formue, naturressursskatt, konsesjonskraftavgift, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra havbruksfond og eiendomsskatt fra kraft- og petroleumsanlegg. For å unngå store svingninger fra år til år bør inntektene beregnes som et gjennomsnitt over de tre siste pr med tilgjengelig informasjon.

Etter utvalgets vurdering fanger distriktsindeksen i stor grad opp kommuner med distriktsutfordringer. Utvalget legger derfor til grunn at denne indeksen også framover bør benyttes i utmålingen av distriktstilskudd i inntektssystemet. Som nevnt tidligere bør en etter utvalgets syn gå over til å bruke den nye distriktsindeksen, som også kan oppdateres jevnlig. Den nye distriktsindeksen er ikke direkte sammenlignbar med den gamle, og det er derfor behov for å gjøre endringer i grenseverdiene for når en kommune kan motta distriktstilskudd og i differensieringen av satsene innenfor tilskuddet. Dagens satsstruktur i tilskuddet er også svært detaljert, og utvalget mener denne bør forenkles noe slik at det blir færre ulike kategorier og satser.

Utvalget mener også at dagens småkommunetillegg til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere bør videreføres, men at satsen reduseres med 1 mill. kroner per kommune. Dette må ses i sammenheng med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, som gir en økt verdi på basiskriteriet som også er et fast beløp per kommune.

Utvalget mener det fortsatt er behov for en ekstra innsats overfor kommuner i de nordligste fylkene. Disse står i større grad enn kommuner i resten av landet overfor felles utfordringer knyttet til avstander og folketall. Kommunene i Finnmark står i en særstilling ved å være store i utstrekning, og ha store avstander til omkringliggende kommuner. De har også hatt en svak befolkningsutvikling over lengre tid. Utvalget anbefaler derfor i hovedsak å videreføre dagens distriktstilskudd Nord-Norge, men med noen endringer.

Fra og med 2009 er det 11 kommuner i Trøndelag som er inkludert i området for distriktstilskudd Nord-Norge, og som har fått tilskudd etter samme sats som kommunene i Nordland. Etter utvalgets vurdering skiller ikke utfordringene for disse kommunene seg fra utfordringene for øvrige distriktskommuner i Trøndelag eller resten av Sør-Norge. Utvalget mener derfor disse kommunene ikke lenger bør få tilskudd gjennom distriktstilskudd Nord-Norge, men at kommunene på samme måte som øvrige kommuner i Trøndelag kan få distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunene oppfyller kravene til dette tilskuddet.

I Nordland er det tre øykommuner med svært store avstander til andre kommuner; Værøy, Røst og Træna. Disse kommunene skiller seg ut ved at det er små øykommuner, med svært store avstander til andre kommuner. Utvalget ser at disse kommunene har noen spesielle utfordringer knyttet til beliggenhet og størrelse. For å ivareta disse tre kommunene og deres særskilte utfordringer

anbefaler utvalget at disse tre kommunene bør få småkommunetillegg etter en forhøyet sats, på samme måte som kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark.

Storbytilskuddet

Storbytilskuddet går i dag til de største byene; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen. Tilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger til disse kommunene. I 2022 er satsen per innbygger 393 kroner, og storbytilskuddet er på om lag 609 mill. kroner. Tilskuddet ble ved innføringen begrunnet med de særskilte utfordringene storbyene har knyttet til urbanitet, og den sentrale rollen de har for samfunnsutviklingen i sin region. Det ble særlig pekt på sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri, og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å tro at kommuner som er sentre i sin landsdel har ekstrakostnader knyttet til landsdelssenterfunksjonen, som ikke kompenseres gjennom inntektssystemet. Rollen som motor, samfunnsutvikler og tjenesteleverandør for omkringliggende kommuner er spesielt kjennetegnende for landsdelssentrene, og dette kan tale for et særskilt tilskudd til disse kommunene. I Sør-Norge kan Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand etter utvalgets syn anses som landsdelssentre, og kvalifisere for et særskilt landsdelssentertilskudd. I de nordligste landsdelene fanges sentrene opp ved at de mottar distriktstilskudd Nord-Norge.

I gjennomgangen av utgiftsutjevningen er det gjort noen endringer som gjør at denne i større grad tar høyde for storbyutfordringer. Disse endringene gjør at inntektssystemet i større grad tar høyde for kommunenes utgifter knyttet til opphopning av levekårsutfordringer. Dette taler for at størrelsen på tilskuddet kan reduseres.

Utvalget anbefaler at dagens storbytilskudd gjøres om til et tilskudd til kommuner som er sentre i sine respektive landsdeler, og videreføres som et tilskudd per innbygger til kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Satsen i tilskuddet foreslås halvert i forhold til dagens tilskudd. Dette må ses i sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel i større grad tar hensyn til forhold som dagens storbytilskudd skal fange opp.

Regionsentertilskuddet

Regionsentertilskuddet går til kommuner som har slått seg sammen, og som etter sammenslåingen

fikk «over om lag 8 000 innbyggere». Kommuner som mottar storbytilskudd, kan ikke samtidig motta regionsentertilskudd. Tilskuddet fordeles delvis etter en sats per innbygger og delvis etter en sats per kommune. I 2022 er satsen per sammenslåing 3,344 mill. kroner og satsen per innbygger er 70 kroner. I overkant av 203 mill. kroner bevilges i regionsentertilskudd i 2022.

Etter utvalgets syn er regionsentertilskuddet et tilskudd med en svak begrunnelse, og innføringen må ses i sammenheng med kommune-reformen. Tilskuddet er i liten grad knyttet opp til kommuner som faktisk er regionsenterkommuner. Tilskuddet er rettet mot «mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region». Det ble imidlertid ikke foretatt noen vurderinger av om den sammenslåtte kommunen vil utgjøre et sterkere tyngdepunkt i sin region. Etter utvalgets vurdering er det ikke slik at alle kommuner som mottar dette tilskuddet i dag er reelle regionsentre som utgjør tyngdepunkter i sin region. Videre vil utvalget påpeke at tilskuddet kun går til kommuner som slår seg sammen, og derfor ikke fanger opp tilsvarende kommuner som allerede i dag er et tyngdepunkt og senter i sin region.

Utvalget anbefaler at regionsentertilskuddet avvikles.

Veksttilskuddet

Veksttilskuddet går til kommuner som i en periode har en særlig sterk befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning, og at det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på det øvrige tjenestetilbudet. Veksttilskuddet går til kommuner som de siste tre årene har hatt en gjennomsnittlig, årlig befolkningsvekst på 1,4 pst. eller mer, og som har hatt skatteinntekter per innbygger under 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre årene. Tilskuddet gis med et fast beløp per nye innbygger ut over vekstgrensen. Satsen for 2022 er på 62 252 kroner, og totalt bevilges 145,8 mill. kroner i veksttilskudd i 2022.

Det er ikke godt dokumentert at kommuner med særlig høy befolkningsvekst har problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. En rapport fra SSB⁵ viser tvert

imot at vekstkommunene kan ha lavere kostnader enn andre kommuner, fordi vekstkommunene har flere innbyggere, og stadig får enda flere å dele investeringskostnadene på. Etter utvalgets vurdering er det ikke grunnlag for å si at vekst vanskelig gjør kommunenes evne til å levere tjenester. Det er også flere positive aspekter ved å være en kommune i vekst. Vekstkommuner får fortløpende tilført mer penger som følge av befolkningsveksten, siden flere innbyggere gir både økt innbyggertilskudd og økte skatteinntekter.

Samlet vurderer utvalget at det ikke er behov for et ekstra tilskudd til vekstkommuner, og anbefaler at veksttilskuddet avvikles som tilskudd i inntektssystemet.

3.9 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet skal kompensere kommunene for lokale forhold som ikke fanges opp av de ordinære kriteriene i inntektssystemet eller andre faste tilskuddsordninger. I tillegg kan skjønns-tilskuddet benyttes til ulike prosjekter, og bidra til fornying og utvikling i kommunene.

Fordelingen av hoveddelen av skjønnsstilskuddet, basisrammen, er av Kommunal- og distriktsdepartementet delegert til statsforvalteren, som fordeler midlene videre til kommunene i sitt fylke etter retningslinjer gitt av departementet. I tillegg til skjønnsmidlene som fordeles av statsforvalteren, holder departementet tilbake deler av skjønnsstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

Skjønnstilskuddet til kommunene er i 2022 på 990 mill. kroner, og av dette utgjør basisrammen 850 mill. kroner. Størrelsen på basisrammen har vært gradvis redusert de senere årene. Dette har blitt begrunnet med at rammetilskuddet til kommunene i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger.

Det varierer mellom fylkene hvor store rammene er målt i kroner per innbygger, og det er derfor stor variasjon mellom kommunene i hvor mye de mottar i skjønnsstilskudd. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har den største skjønnsrammen per innbygger, mens Oslo og Viken får den minste skjønnsrammen per innbygger. Det har over flere tiår vært stor variasjon i de fylkesvise rammene. Kommunene i de nordligste fylkene har over tid fått mest, mens Oslo har fått minst.

Kommunal- og distriktsdepartementet holder tilbake og fordeler en mindre del av det samlede skjønnsstilskuddet for å kunne kompensere kom-

⁵ Langørgen, A. og Rønningen, D. (2002). *Kapitalkostnader i kommunene*. SSB-rapport 2002/34. Statistisk sentralbyrå.

munesektoren for kostnader ved uforutsette, kritiske hendelser som kompensasjon for skader på kommunal infrastruktur, naturskader eller håndtering av andre akutte krisesituasjoner. I tillegg settes det årlig av noen midler til utviklings- og fornyingsprosjekter som skal komme kommunesektoren til gode.

Etter utvalgets syn bør rammetilskuddet til kommunene i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Å fordele midlene etter faste kriterier gir kommunene økt forutsigbarhet og bedre mulighet til å planlegge inntektene sine framover. I tillegg skaper dagens praksis der kommunene søker statsforvalteren om skjønnstilskudd etter utvalgets vurdering unødvendig mye byråkrati rundt tildelingen, og det kan være vanskelig for kommunene å forstå kriteriene for tildelingen.

Det kan imidlertid dukke opp lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke, som medfører økte utgifter – eksempelvis naturkatastrofer som ras, skogbrann eller flom. I tillegg kan det oppstå ekstraordinære hendelser i løpet av et år som det er vanskelig å kompensere kommunene for gjennom faste kriterier, eksempelvis koronapandemien og kostnadene den har medført. Etter utvalgets vurdering bør inntektssystemet derfor fortsatt inneholde et skjønnstilskudd, som i hovedsak gis med bakgrunn i slike særskilte forhold og der rammene kan endres ved behov. Utvalget mener derfor det bør foretas en videre reduksjon i basisrammen til skjønnstilskuddet framover. Utvalget foreslår at basisrammen halveres sammenlignet med dagens nivå.

Utvalget mener det er viktig at en betydelig del av fordelingen av skjønnsmidlene fortsatt skjer fra statsforvalterne. Statsforvalterne har unik lokalkunnskap, og bedre forutsetninger enn departementet for å vite hvilke kommuner i sitt fylke som har behov for skjønnsmidler. Utvalget anser fordelingen av basisrammen som delvis historisk betinget, ved at noen fylker over tid har hatt en høyere skjønnssamme per innbygger enn andre. Utvalget mener at basisrammen i større grad bør fordeles av departementet etter kriteriene per innbygger og per kommune i det aktuelle fylket, da det ikke er grunn til å tro at forholdene skjønnstilskuddet skal ivareta varierer systematisk per innbygger mellom fylkene over tid. Det er fortsatt behov for skjønnsmidler som kommunene kan søke på til ulike prosjekter, og utvalget mener prosjektmidlene i størst mulig grad bør gå til prosjekter som er relevante for mer enn én kommune. Dette er prosjekter det ellers vil være vanskelig for enkeltkommuner å finne eller sette av midler til.

Utvalget vurderer samtidig at statsforvalterne i større grad enn i dag bør holde tilbake midler for fordeling i løpet av året slik at de kan kompensere for uforutsette hendelser, og at det bør være mer enhetlig praksis blant statsforvalterne. Utvalget mener at departementet fortsatt må ha ansvar for å kompensere kommunesektoren som helhet ved uforutsette hendelser, for eksempel som under koronapandemien, med bistand fra statsforvalterne.

3.10 Overgangsordning i inntektssystemet

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om det er behov for en type ordning som ivaretar hensynet til stabilitet, og hvordan denne bør utformes. I kapittel 13 omtales dagens inntektsgarantiordning og hvordan denne fungerer, samt utvalgets vurdering og anbefaling knyttet til en overgangsordning i inntektssystemet.

Dagens overgangsordning, inntektsgarantiordningen, skal skjerme kommunene mot en forbrå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste. Ordningen sikrer at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra ett år til det neste som, regnet per innbygger, er mer enn 400 kroner lavere enn beregnet vekst landsbasis. Ordningen finansieres gjennom et likt trekk per innbygger for alle kommuner.

Gjennom inntektsgarantiordningen kan kommunene få kompensasjon for endringer i rammetilskuddet som skyldes:

- systemendringer (for eksempel endringer som følge av revisjoner av inntektssystemet)
- innlemming av øremerkede tilskudd
- befolkningsnedgang
- endring i befolkningssammensetning eller øvrige kriteriedata
- endringer i regionalpolitiske tilskudd

Noen forhold holdes i dag utenom beregningsgrunnlaget, og endringer i disse blir ikke kompensert gjennom inntektsgarantiordningen. Dette er:

- skatteinngang og/eller inntektsutjevning
- skjønnstilskudd
- veksttilskudd eller regionsentertilskudd
- saker med særskilt fordeling
- nedgang i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåing (dette fanges opp i inndelingstilskuddet)

Inntektsgarantiordningen er utformet slik at den skal gi en helhetlig skjerming mot endringer i

rammetilskuddet, det vil si at ordningen tar utgangspunkt i det samlede rammetilskuddet og summen av alle endringer som er inkludert i ordningen. I 2022 var det 104 kommuner som mottok et tillegg gjennom inntektsgarantiordningen, med en samlet utbetaling på 95 mill. kroner. Tillegget til disse kommunene ble finansiert med et trekk for alle kommuner på om lag 48 kroner per innbygger.

Utviklingen i inntektsgarantiordningen viser at omfanget av ordningen har vært relativt stabilt over tid, og at antallet kommuner i ordningen har vært høyest i år der det er gjort større endringer i inntektssystemet. Ordningen fanger opp kommuner med befolkningsnedgang, og sørger også for at en kommune som for eksempel mister småkommunetillegget ikke møter den fulle effekten av dette det første året.

Utvalget mener det fortsatt bør være en overgangsordning i inntektssystemet, slik at kommunene skjermes mot større endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste. En slik ordning bidrar til økt stabilitet i inntektene til kommunene, slik at de får større forutsigbarhet i inntektene og dermed også i finansieringen av tjenestetilbudet.

Utvalget mener at dagens ordning fungerer godt, og anbefaler at denne videreføres. Ordningen fanger opp en rekke forhold som påvirker kommunenes inntekter, både systemendringer og endringer som skyldes endringer i enkeltkriterier eller regionalpolitiske tilskudd. Ordningen fanger også opp kommuner med nedgang i innbyggertallet, slik at endringene i inntekter som følge av befolkningsnedgang vil fases gradvis inn. En annen styrke ved inntektsgarantiordningen er at den omfatter store deler av rammetilskuddet og ser alle endringer i sammenheng. Det innebærer at også en kommune som stilles overfor flere mindre endringer i rammetilskuddet i negativ retning vil få kompensasjon gjennom inntektsgarantiordningen, dersom den samlede virkningen er stor nok. Ordningen er også innrettet slik at mindre endringer vil kunne fases inn raskt, mens større endringer vil fases inn over flere år.

Utvalget har også vurdert grenseverdien i ordningen, det vil si hvor mye veksten i den enkelte kommune kan avvike fra landsgjennomsnittet for at kommunen skal få et tillegg gjennom inntektsgarantiordningen. Utvalget mener at dagens grenseverdi fungerer godt. Den fanger opp kommuner med relativt stor nedgang i rammetilskuddet, samtidig som finansieringen av ordningen ikke er for høy. Utvalget anbefaler derfor at grenseverdien videreføres på 400 kroner per innbygger. Grenseverdien bør prisjusteres

årlig slik at ikke verdien gradvis reduseres over tid.

3.11 Andre problemstillinger

I kapittel 14 omtales tre ulike problemstillinger; innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen, saker med særskilt fordeling og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen

Det er i dag et grunnleggende prinsipp i inntektssystemet at fordelingen av inntekter mellom kommunene bygger på folkeregistrert innbyggertall i kommunen, og de frie inntektene tilfaller i hovedsak den kommunen der innbyggeren er folkeregistrert.

For de aller fleste kommunale tjenestene er det sammenfall mellom hvor innbyggeren er folkeregistrert, og der innbyggeren får tjenester. På noen områder er det imidlertid slik at en kommune også tilbyr, og har ansvar for, kommunale tjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder for eksempel innbyggere som har fritidsbolig i en annen kommune enn hjemkommunen, studenter som bor og studerer et annet sted enn der de er folkeregistrert, pendlere og personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en regionsenterkommune.

Noen av de tjenestene kommunene har ansvar for er ikke avgrenset til kommunens egne innbyggere. Et viktig punkt er at kommunene har ansvaret for beredskapen innenfor sitt geografiske område, og dette ansvaret gjelder alle som til enhver tid oppholder seg i kommunen. I følge helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunene sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar for beredskap, herunder legevakt, innebærer at kommunene må ha kapasitet til å håndtere betydelige svingninger i etterspørselen etter tjenester. Legevakt og øvrig beredskap må dimensjoneres for å kunne ta høyde for antallet personer som faktisk oppholder seg i kommunen til enhver tid. Andre tjenester i kommunen som også retter seg mot gjesteinnbyggere er for eksempel planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunen, behandling av plan- og byggesaker, infrastruktur, kultur- og idrettstilbud og ulike tekniske tjenester.

Rammetilskuddet til kommunene beregnes ut fra antall personer som er folkeregistrert i kommunen, og også skatteinntektene tilfaller i hoved-

sak kommunen der skatteyteren er folkeregistrert. Et unntak er formuesskatt og eiendomsskatt på fritidsboliger, som tilfaller den kommunen der fritidsboligen ligger. Utover normale egenandeler må derfor utgifter knyttet til gjesteinnbyggere i kommunen dekkes innenfor ordinær virksomhet.

Utvalget mener at prinsippet om at inntektene går til den kommunen der innbyggeren er folkeregistrert, og som er den kommunen som i det store og hele har ansvaret for tjenestetilbudet til innbyggeren, er et viktig prinsipp, som bør videreføres. Når finansieringen er knyttet til bostedskommunen tydeliggjør dette kommunens helhetlige ansvar for tjenestetilbudet til innbyggeren, og det vil være samsvar mellom finansieringen og hvilke innbyggere som har stemmerett i den enkelte kommune. Hvis inntektene i større grad skal følge brukeren til den kommunen vedkommende oppholder seg vil det kunne gi uklare ansvarsforhold innenfor dagens kommunesystem. Utvalget mener problemstillingene rundt gjesteinnbyggere som mottar tjenester i en annen kommune enn den kommunen som mottar inntekten, må løses innenfor rammene av dagens kommunesystem, ikke gjennom å endre hovedprinsippet for finansieringen av kommunesektoren.

Utvalget legger også vekt på prinsippet om at utgiftsutjevningen i inntektssystemet bare skal kompensere kommunene for kostnadsforskjeller de ikke selv kan påvirke. Kommunene legger i stor grad selv til rette for å ta imot gjesteinnbyggere for eksempel er det opp til den enkelte kommune å avgjøre om det skal legges til rette for utbygging av hytteområder i kommunen eller ikke. Etter utvalgets vurdering er det ikke rimelig å legge til grunn at et høyt antall fritidsboliger, og dermed også økt etterspørsel etter kommunale tjenester fra fritidsinnbyggere, er en ufrivillig kostnadsulempe som kommunen skal kompenseres for gjennom inntektssystemet.

Kommunene har ansvaret for å sørge for helse- og omsorgstjenester til alle som oppholder seg i kommunen, jf. oppholdsprinsippet i helse- og omsorgstjenesteloven. Dette omfatter blant annet tjenester som akuttberedskap, hjemmesykepleie og andre omsorgstjenester. Kostnadene til slike tjenester har trolig et begrenset omfang i dag, men omfanget vil kunne stige framover, for eksempel dersom hytteinnbyggere i økende grad oppholder seg på hyttene.

Etter utvalgets vurdering er dette en utfordring som bør løses utenfor inntektssystemet, da det vil kreve et helt annet system for at pengene følger brukerne enn det som ligger til grunn i

dagens finansieringssystem. Utvalget anbefaler at man i en slik situasjon ser på mulighetene for å lage en oppgjørsordning mellom kommunene. Det må vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres uten at ansvarsforholdene blir uklare eller at ordningen blir for administrativt krevende.

Saker med særskilt fordeling

I avsnitt 14.2 omtales saker med særskilt fordeling. Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling.⁶ Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen. Særskilt fordeling ses i dag på som en midlertidig løsning, slik at saker kun bør gis en særskilt fordeling i en begrenset periode før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene. I 2022 fordeles om lag 4,3 mrd. kroner på denne måten, til ni ulike saker.

Utvalget vil understreke at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter faste kriterier, og dette hensynet tilsier at bruken av særskilt fordeling bør begrenses. Samtidig ser utvalget at det i noen saker vil kunne være fornuftig og nødvendig å benytte en særskilt fordeling. Etter utvalgets vurdering kan dette for eksempel gjelde i overgangsperioder, for eksempel i påvente av endringer i kostnadsnøkkelen, og i saker som kun gjelder et fåtall kommuner eller i en begrenset periode.

Veilederen for statlig styring av kommunesektoren inneholder kriterier for å vurdere hvilke saker som bør gis særskilt fordeling. Disse kriteriene er etter utvalgets vurdering fornuftige. Saker som ikke har denne typen begrunnelse bør etter utvalgets vurdering heller fordeles etter de ordinære kriteriene i utgiftsutjevningen, eventuelt bevilges som et øremerket tilskudd.

Utvalget vil understreke at det er uheldig dersom særskilt fordeling brukes som et verktøy for å framheve enkeltsatsinger, da kommunene kan oppleve fordelingen som en form for øremerking. Dette strider mot hovedprinsippet om at rammetilskuddet til kommunene skal være frie inntekter.

⁶ Saker med særskilt fordeling vises i tabell C-k i Grønt hefte (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S fra Kommunal- og distriktsdepartementet), og kalles også tabell C-saker.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd og er ikke en del av inntektssystemet. Formålet med ordningen er å legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Ordningen har imidlertid flere berøringspunkter med inntektssystemet, og dekker tjenester som også finansieres av de frie inntektene og inngår i utgiftsutjevningen. Utvalget har derfor funnet det riktig å vurderte enkelte elementer i ordningen, og se disse i sammenheng med utformingen av inntektssystemet.

Det har vært egne bevilgninger til kommunene for særlig ressurskrevende tjenester siden 2000. Ordningen var en del av skjønnstilskuddet i inntektssystemet fram til 2004, da den ble endret til et øremerket tilskudd. Siden 2008 har det øremerkede tilskuddet til den enkelte kommune utgjort en fast andel av kommunens egne utgifter utover et innslagspunkt, beregnet for den enkelte tjenestemottakeren i ordningen. Kommunens «egenandel» (dvs. utgifter som ikke dekkes gjennom det øremerkede tilskuddet) består av (1) utgifter opp til innslagspunktet per mottaker og (2) 20 pst. av utgiftene over et innslagspunkt per mottaker. Flere mottakere i kommunen vil gi høyere «egenandeler», som kommunen må dekke med sine frie inntekter. I 2021 ble det i tillegg innført en ordning der små kommuner som har høye egenandeler i toppfinansieringsordningen målt per innbygger får kompensasjon for dette gjennom skjønnstilskuddet.

Toppfinansieringsordningen har som nevnt flere berøringspunkter mot inntektssystemet. En stor del av tjenestemottakerne i toppfinansieringsordningen er personer med psykisk utviklingshemming, som også er et kriterium i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Kriteriet utløser et relativt høyt beløp gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og dette beløpet trekkes fra i beregningen av kommunens tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen. I dag er det en øvre aldersgrense i toppfinansieringsordningen på 67 år. Dette betyr at tjenestetilbudet til personer som fram til fylte 67 år delvis ble finansiert gjennom det øremerkede tilskuddet, i sin helhet må finansieres innenfor de frie inntektene når personen fyller 67 år. Personen blir dermed en ordinær innbygger i inntektssystemet, på samme måte som andre personer over 67 år som måtte motta et tilbud fra kommunen.

Toppfinansieringsordningen er i dag individuelt, og det beregnes en egenandel for kommunen per mottaker i ordningen. To kommuner som har det samme antallet mottakere og like høye utgifter, vil dermed ha den samme egenandelen til ordningen, uavhengig av kommune-størrelse. Egenandelen målt per innbygger, vil dermed kunne variere betydelig mellom kommunene. Dette kan være en økonomisk utfordring for kommuner som i en periode har mange mottakere i ordningen relativt til folketallet, ved at kommunens egenandel, blir høy målt per innbygger.

Utvalget mener at det bør vurderes en endring i utformingen av toppfinansieringsordningen, slik at ordningen i større grad ser på kommunen som helhet og ikke kun den enkelte mottaker i ordningen. For to kommuner av ulik størrelse vil en lik egenandel per mottaker, som i dagens toppfinansieringsordning, kunne gi store forskjeller i utgifter målt per innbygger. Dette bør etter utvalgets vurdering hensyntas i toppfinansieringsordningen slik at denne i større grad ser på kommunens totale utgifter til mottakerne som er omfattet av ordningen, på samme måte som kommunen ses på som en helhet i inntektssystemet. Utvalget anbefaler at det vurderes en alternativ modell for toppfinansieringsordningen, der prinsippene i ordningen gjøres mer like prinsippene i inntektssystemet. Det kan bidra til å endre oppmerksomheten i ordningen bort fra å se på økonomien i tilbudet til den enkelte mottaker, til i større grad å se på helheten i kommunens kostnader og hvordan kommunen innretter tilbudet. Dette vil også kunne redusere behovet for en særskilt kompensasjon til små kommuner utenfor ordningen.

Toppfinansieringsordningen er en stor øremerket ordning på om lag 11 mrd. kroner. Den har vært voksende og finansierer tjenester som også finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. Samtidig er rammefinansiering hovedprinsippet for finansieringen av kommunesektoren, slik det også er lag til grunn i utvalgets mandat. Utvalget mener derfor det bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet, slik at en større del av tjenestene til denne gruppen tjenestemottakere blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter.

Etter utvalgets vurdering bør en delvis innlemming av det øremerkede tilskuddet ses i sammenheng med en omlegging av toppfinansieringsordningen langs de linjene som er skissert ovenfor. Med en slik tilnærming kan den gjenværende ordningen i større grad bli en reell toppfinansieringsordning.

3.12 Økonomiske og administrative konsekvenser – fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

I kapittel 15 redegjør utvalget for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, fordelingsvirkninger av forslagene og peker på noen områder der det er behov for en videre oppfølging. Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag for kommuner gruppert etter kommunistørrelse, sentralitet og inntektsnivå er vist i avsnitt 15.1 og 15.2, mens samlede fordelingsvirkninger for enkeltkommuner er vist i vedlegg 1. Samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag er også vist i tabell 3.1 og 3.2 i dette avsnittet.

Skatteelementene i inntektssystemet

Utvalget har i sitt forslag til utforming av inntektssystemet særlig lagt vekt på at det skal bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbygger. Dette innebærer at det ikke kan være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene.

Økende inntekter utenfor inntektssystemet tilsier etter utvalgets vurdering at flere av disse inntektene bør omfattes av en moderat utjevning i inntektssystemet. Utvalget mener mottakerkommunene fortsatt skal sitte igjen med en betydelig del av disse inntektene, men hensynet til likeverdige tjenester tilsier at deler av inntektene bør komme alle kommuner til gode. Dette forslaget innebærer en endring i hvilke skatteinntekter som inkluderes i inntektsutjevningen i inntektssystemet, men vil ikke påvirke den samlede inntektsrammen for kommunesektoren.

Utvalget mener også at kommunenes skattegrunnlag bør være jevnere enn i dag. Utvalget mener at formuesskattens del av kommunenes inntekter bør reduseres, og foreslår at den kommunale formuesskatten halveres i forhold til i dag. Utvalget mener også at det bør vurderes om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte. En reduksjon i kommunenes skatteinntekter fra formuesskatt og utbytteskatt kan gjøres innenfor en samlet ramme og uendret skatteandel, ved at kommunenes inntekter fra skatt på alminnelig inntekt (ekskl. utbytte) økes.

En reduksjon i formuesskatten vil gjøre at kommuner som i dag har høye inntekter fra formuesskatt vil få lavere skatteinntekter per innbygger, mens kommuner med lite formuesskatt vil komme bedre ut av at deler av formuesskatten

erstattes av skatt på alminnelig inntekt. En moderat utjevning av kommunenes inntekter fra konseksjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum vil gi reduserte inntekter for kommuner med denne typen inntekter, og en økning for kommuner som ikke har slike inntekter. Det er i hovedsak mindre kommuner, med høye inntekter i utgangspunktet, som vil tape på denne endringen.

Regionalpolitiske tilskudd

Etter utvalgets vurdering er det viktigste regionalpolitiske virkemiddelet i inntektssystemet inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen, og at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. Utvalget har vurdert dagens regionalpolitiske tilskudd, og om det er behov for slike tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet. Utvalget mener det fortsatt er behov for noen slike tilskudd, men foreslår enkelte endringer i forhold til dagens ordning.

Utvalget foreslår at dagens regionsenter-tilskudd og veksttilskudd avvikles, og at dagens storbytilskudd endres til et tilskudd til kommuner som er sentre i sine landsdeler. Utvalget mener dagens distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge bør videreføres, men med noen justeringer. Samlet sett betyr utvalgets forslag at de regionalpolitiske tilskuddene reduseres med om lag 1 mrd. kroner, og at innbyggertilskuddet øker tilsvarende. Økningen i innbyggertilskudd for alle kommuner utgjør om lag 188 kroner per innbygger.

Utgiftsutjevningen

Utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen vil gi en omfordeling mellom kommunene. Utvalget foreslår en utvidelse av hvilke utgifter som skal omfattes av utjevningen, ved at utgiftene knyttet til bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig og arbeidsrettede tiltak inkluderes i sektoren for sosiale tjenester og omfattes av utgiftsutjevningen.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, og foreslår endringer i kriteriene og vektingen av disse i tråd med oppdaterte analyser av variasjonene i kommunenes utgifter. Utvalget presenterer et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene i kapittel 10.8.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får alderskriteriene større betydning enn i dag,

vektingen av disse kriteriene øker fra om lag 70,6 pst. til 72,5 pst. Kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får også en noe høyere vektning med utvalgets forslag. Kriterier som foreslås tatt ut av kostnadsnøkkelen er dagens opphopningsindeks (som erstattes av en alternativ indeks), ikke-gifte 67 år og over, uføre, barn uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. Nye kriterier som tas inn er lønnstakere i heltidsstilling, aleneboende over 67 år og antall pasienter med diagnoser knyttet til rus og psykisk helse.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en betydelig reduksjon i verdien av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming, og dette er den foreslåtte endringen i kostnadsnøkkelen som omfordeler mest mellom kommunene. Kriteriet har stor betydning i dagens kostnadsnøkkel, og utløser et høyt beløp per person som inngår i kriteriet. Denne endringen må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. I dag kommer verdien av dette kriteriet til fratrekk i beregningen av kommunens kompensasjon gjennom toppfinansieringsordningen, for de mottakerne som er inkludert i begge ordningene. Når kriteriet får en lavere betydning i inntektssystemet vil dermed dette trekket i toppfinansieringsordningen bli lavere, og tilskuddet i toppfinansieringsordningen vil ut fra dagens forutsetninger øke tilsvarende. En reduksjon i verdien av kriteriet i inntektssystemet vil, etter utvalgets anslag, tilsvare en økning i det øremerkede tilskuddet på om lag 2,3 mrd. kroner.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en økning i tilskudd for de aller minste og de største kommunene, og en reduksjon for mellomstore kommuner (jf. tabell 3.2). Det er imidlertid variasjoner innenfor kommunegruppene. Utvalgets forslag innebærer at kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får en høyere vektning enn i dag, noe som isolert sett gir en omfordeling til mindre, spredtbygde kommuner. De største kommunene tjener blant annet på nedvektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming og at flere utgifter innenfor sosiale tjenester omfattes av utgiftsutjevningen.

I oversiktene med fordelingseffekter er dagens kriterium for gradert basistilskudd benyttet, selv om utvalget foreslår en endret innretning av dette kriteriet. Dette har sammenheng med at utvalget kun har hatt grunnlagsdata for nytt kriterium for Innlandet og Viken fylke og derfor ikke har hatt mulighet for å beregne fordelingsvirkninger av kriteriet for alle kommuner.

Andre forslag

Utvalget har lagt vekt på at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet, og anbefaler at skjønnstilskuddet reduseres og at tilskuddet i større grad bør brukes til å fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet. Skjønnstilskuddet fordeles i dag i stor grad av statsforvalterne i de enkelte fylkene, basert på en fylkesvis fordeling og retningslinjer gitt av departementet. Utvalget anbefaler også at det gjøres en omfordeling av de fylkesvise rammene, og at det i fordelingen legges større vekt på antall kommuner og antall innbyggere i de ulike fylkene. Forslaget vil kunne gi en omfordeling fra fylker og kommuner med et høyt skjønnstilskudd per innbygger, til fylker og kommuner som i mindre grad mottar skjønnstilskudd. En reduksjon i skjønnstilskuddet på for eksempel 500 mill. kroner vil bety at innbyggertilskuddet øker med om lag 93 kroner per innbygger for alle kommuner.

I 2022 ble det innført et eget tilskudd som fordeles med et likt beløp per grunnskole i kommunen. Utvalget mener dette bør avvikles, og at midlene i stedet fordeles etter ordinære kriterier i innbyggertilskuddet. Tilskuddet utgjør om lag 1,25 mrd. kroner i 2022, eller om lag 230 kroner per innbygger.

Samlede fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter kommunestørrelse, inntektsnivå og sentralitetsnivå er vist i kapittel 15, mens fordelingsvirkninger for enkeltkommuner er vist i vedlegg 1. En stor del av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er knyttet til endringene i kostnadsnøkkelen, og da særlig endret vektning av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming.

Tabell 3.1 og 3.2 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter (3.1) og kommunestørrelse (3.2). Tabellene viser anslag på fordelingsvirkninger av forslagene til endringer som knytter seg til skatteelementene (kol. 3), de regionalpolitiske tilskuddene (kol. 4), avvikling av det særskilte tilskuddet per grunnskole i kommunen (kol. 5) og fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen (kol. 6). Kolonne 8 viser anslag på samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag, og er summen av kolonnene 3, 4, 5 og 6.

Fordelingsvirkningene av forslaget til endringer i utgiftsutjevningen påvirkes i stor grad av den isolerte effekten av å redusere vektingen av PU-kriteriet i kostnadsnøkkelen. Et anslag på den isolerte virkningen av å redusere vektingen av dette kriteriet er vist i kolonne 7 i tabellene 3.1 og 3.2. Denne endringen må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Samlet sett kommer de minste kommunene, og kommunene med de høyeste inntektene i dag, negativt ut av utvalgets forslag, mens mellomstore og større kommuner kommer positivt ut. Kommunene med de laveste inntektene, målt ved korrigerte frie inntekter, vil i sum komme noe bedre ut med utvalgets forslag, og dette er i hovedsak knyttet til endringene som foreslås på skatt og i de regionalpolitiske tilskuddene. Kommunene med de høyeste inntektene kommer litt ulikt ut av utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, mens forslagene om endringer i skatteelementene og de regionalpolitiske tilskuddene slår negativt ut for disse kommunene.

Hvis vi ser på kommunene gruppert etter sentralitet kommer de mest og nest mest sentrale kommunene positivt ut med utvalgets forslag, mens de minst sentrale kommunene i sum kom-

mer negativt ut. De minst sentrale kommunene inkluderer flere av kommunene med de høyeste inntektene i dag, og disse kommunene kommer negativt ut av utvalgets forslag på skatt og regionalpolitiske tilskudd.

Utvalget foreslår ingen endringer i inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, og deler av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag vil dermed fanges opp i denne ordningen. Dette gjelder fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, og deler av endringen i de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektsgarantiordningen vil, isolert sett, begrense fordelingsvirkningene av en systemendring til maksimalt 400 kroner per innbygger det første året etter innføring. Endringer knyttet til skatt omfattes ikke av inntektsgarantiordningen, og disse endringene vil dermed slå inn fra første år. Endringen i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Videre oppfølging

Utvalget peker til slutt på noen områder der det er behov for videre oppfølging av utvalgets forslag.

Tabell 3.1 Anslag på fordelingsvirkninger utvalgets forslag. Kommuner gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter 2021 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Tall i kroner per innbygger.

Korrigerte frie inntekter, pst.	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend.skatt, kons.kraftinnt. og havbr.fond.	Sum ford.virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling tilskudd per grunn-skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads-nøkkel	Isolert effekt endring i PU-kriteriet	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 94 pst.	764 348	60 980	230	63	-2	-267	-112	23
94–96 pst.	973 160	62 699	217	47	14	-194	-31	85
96–98 pst.	814 146	64 117	176	53	-5	-318	-64	-94
98–100 pst.	836 766	63 786	77	-39	41	58	-44	138
100–103 pst.	697 261	67 453	28	-2	-35	-38	18	-46
103–106 pst.	798 277	66 384	-354	-42	93	829	461	526
106–110 pst.	202 911	74 681	-276	58	-26	-153	-72	-397
110–115 pst.	118 779	81 609	-317	-33	-251	-267	-596	-868
115–130 pst.	115 779	91 457	-801	-169	-306	-188	-703	-1 463
Over 130 pst.	69 942	110 815	-2 091	-826	-314	743	-124	-2 488
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0

Tabell 3.2 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Tall i kroner per innbygger.

Innbyggere	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford.virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling fordeling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	<i>Isolert effekt endring i PU- kriteriet</i>	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 2 000	78 286	96 179	-373	-625	-397	457	-1 045	-938
2 000–3 200	148 073	82 542	-207	-360	-223	-321	-864	-1 112
3 200–5 000	141 519	77 045	-195	57	-142	-304	-617	-584
5 000–10 000	485 390	70 064	-27	45	-112	-629	-571	-723
10 000–15 000	422 614	68 148	-2	-86	-69	-371	-314	-553
15 000–20 000	288 191	63 177	234	-7	-21	-142	-35	65
20 000–30 000	665 914	63 858	155	82	-15	-375	-122	-152
30 000–50 000	616 383	62 688	179	-32	21	-93	-36	75
50 000–100 000	835 757	62 555	176	111	32	-37	212	282
Over 100 000	1 676 998	63 953	-129	-5	94	510	384	469
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	125 542	-3 076	-249	-406	1 238	-8	-2 493
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

Utvalget peker i kapittel 8 på flere forslag til endringer knyttet til skatt. Utvalget anbefaler at formuesskattens del av kommunenes inntekter bør reduseres, og at det bør vurderes videre om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte.

Utvalget anbefaler også at flere inntektsarter på siden av inntektssystemet bør omfattes av en (moderat) utjevning i inntektssystemet. Utvalget peker på at denne utjevningen bør inneholde inntekter fra konsesjonskraft, havbruk og eiendomsskatt fra kraftanlegg. Utvalget skisserer to alternative måter å gjøre denne utjevningen på, og det må vurderes videre hva som er det beste alternativet.

Utvalgets forslag innebærer også at det gjøres et skille mellom eiendomsskatteinntekter fra kraftanlegg og annen næringseiendom. I dag skilles det ikke mellom de ulike eiendomsskatteartene i KOSTRA, og utvalget vil peke på at det bør vurderes om det kan gjøres en finere inndeling i disse. Utvalget viser også til at det bør

undersøkes nærmere hvilken informasjon som skal legges til grunn for best mulig å anslå verdien av kommunenes konsesjonskraftinntekter.

Utvalget har vurdert om dagens system for inntektsutjevning er forenlig med kommunenes mulighet til å sette skattesatser på inntekts- og formuesskatten lavere enn maksimalsatsen. Utvalget mener primært at skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og at kommunene ikke bør ha mulighet til å endre disse. Utvalget mener imidlertid at kommunene bør ha reelle muligheter til å påvirke egne inntekter, og at dette bør kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten. Begge disse forslagene vil kreve endringer i gjeldende lovverk.

Utvalget har basert forslaget til ny kostnadsnøkkel på analyser av variasjonene i kommunenes utgifter i 2019. Koronapandemien i 2020 og 2021 har påvirket kommunenes utgifter, og det har vært store variasjoner mellom kommunene. Samtidig var det et stort antall kommunesammen-

slåinger i 2020, og utvalgets analyser på 2019-tall vil dermed ikke fange opp eventuelle endringer som følge av sammenslåingene. Utvalget anbefaler derfor at det bør gjøres oppdaterte analyser som også inkluderer tall på ny kommunestruktur, men at det må vurderes nærmere om de endelige regnskapstallene for 2021 er egnet som analysegrunnlag.

Fra 2022 trådte barnevernsreformen i kraft, og utvalgets analyser er basert på utgiftsdata fra før reformen trådte i kraft. Utvalget vil peke på at det må foretas oppdaterte analyser av barnevernssektoren, og eventuelle andre områder som påvirkes av reformen, når reformen også gir seg utslag i kommunenes utgifter. Utvalgets analyser innenfor grunnskolesektoren inkluderer ikke den fulle effekten av normen for lærertetthet, som får full effekt fra regnskapsåret 2020. Det bør derfor også gjøres en oppdatert vurdering av delkostnadsnøkkelen for grunnskole på regnskapstall som inneholder den fulle effekten av normen.

Utvalget anbefaler en alternativ innretning på dagens modell for gradert basiskriterium i kost-

nadsnøkkelen, med en alternativ beregning av dagens strukturkriterium. Utvalget har imidlertid ikke hatt tilgang til tall for hele landet, og har dermed ikke kunnet foreslå en konkret modell for gradert basiskriterium. Utvalget vil anbefale at det ses nærmere på den foreslåtte innretningen på strukturkriteriet, og at det utformes en modell som benyttes for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Ordningen omfatter imidlertid tjenester som også finansieres gjennom inntektssystemet, og har også andre berøringspunkter mot inntektssystemet. Utvalget anbefaler at det vurderes endringer i innretningen på denne ordningen, slik at den i større grad ser på de totale utgiftene for kommunen og utformes mer i tråd med prinsippene i inntektssystemet. Med en slik endring i ordningen mener utvalget det også bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet.

Kapittel 4

Kommunenes oppgaver, finansiering og tjenesteproduksjon

Norske kommuner er en viktig demokratisk arena, og har en sentral rolle i den offentlige forvaltningen og det norske velferdssamfunnet. Kommunene har ansvaret for sentrale velferdstjenester, og forvalter en betydelig andel av landets økonomiske ressurser.

I dette kapitlet gis det først en generell omtale av kommunene; kommunenes oppgaver og roller, sektorens plass i norsk økonomi, finansieringen av sektoren og kommunenes tjenesteproduksjon. I avsnitt 4.6 ser vi nærmere på variasjoner mellom kommunene, i inntekter, tjenesteproduksjon og effektivitet. Til slutt omtales noen aktuelle trender i avsnitt 4.7.

4.1 Kommunenes oppgaver

Kommunene er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer. Det lokale selvstyret, dvs. kommunenes rett til å styre seg selv, ble innført med formannskapslovene i 1837, og har lenge vært en sentral del av samfunnsordningen i Norge. I 2016 ble det innført en bestemmelse i Grunnloven som lovfester prinsippet om det kommunale selvstyret. Den nye kommuneloven, som trådte i kraft i 2018, inneholder også en bestemmelse om lokalt selvstyre.¹

Kommunene er egne rettssubjekter og har en negativt avgrenset kompetanse. Som egne rettssubjekter har kommunene en generell myndighet og dette begrenser andre instansers myndighet. Negativt avgrenset kompetanse innebærer at kommunene på eget initiativ og ansvar kan påta seg enhver oppgave som ikke er delegert til andre organer. Staten kan instruere og pålegge kommunene oppgaver, men bare med hjemmel i lov.

Kommunene har et bredt spekter av roller og oppgaver. Kommunene har et ansvar for sentrale velferdstjenester som skole og omsorgstjenester. Samtidig er kommunen en viktig arena for politisk

deltakelse og demokrati. Kommunene skal også utøve myndighet på ulike områder og har et ansvar som samfunnsutvikler.² Et sentralt prinsipp i det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner har de samme oppgavene og skal fylle samme roller og funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster eller andre kjennetegn. Kommunene har ikke bare ansvaret for å fylle ansvaret for de enkelte rollene, men også å sørge for en helhet. Innenfor rammene av den statlige styringen er det opp til det enkelte kommunestyre å avgjøre hvordan kommunen løser sine oppgaver, og hvordan tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen innrettes.

Kommunenes ulike roller omtales videre i dette avsnittet.

4.1.1 Kommunen som demokratisk arena

Det lokale folkestyret i Norge er et representativt demokrati, hvor innbyggerne velger hvilke personer som skal representere dem i kommunestyret og treffe beslutninger på deres vegne. Gjennom kommunevalg tar velgerne stilling til om sittende representanter skal få fornyet tillit, og om nye representanter skal komme inn.

Demokrati handler ikke bare om valg, men også om å skape arenaer for deltakelse og meningsyttringer i tiden mellom valg. Kommunene har derfor også en viktig rolle i å legge til rette for ulike former for deltakelse og diskusjon. Dette kan for eksempel dreie seg om ulike former for brukermedvirkning. I tillegg utgjør også mer uformelle former for deltakelse som aksjoner, digitale sosiale nettverk og direkte kontakt med de folkevalgte en viktig del av den lokale politiske arenaen.

Kommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom kommunene har fått ansvaret for stadig større velferdsoppgaver. Gjennom den

¹ Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

² Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.

demokratiske arenaen gir kommunene innbyggerne innflytelse over egen hverdag.³

4.1.2 Kommunen som produsent av velferdstjenester

Kommunen har en viktig rolle som produsent av nasjonale velferdstjenester som barnehager, grunnskole, helse, omsorg og sosiale tjenester. I tillegg har kommunene ansvar for lokale oppgaver som vann, avløp og renovasjon, brann- og ulykkesvern, kommunale veier mv. Videre kan kommuner som tidligere nevnt frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige eller private organer, for eksempel oppgaver innen kultur, næring og på naturområdet.

Staten har delegert oppgaven med å yte viktige nasjonale velferdstjenester til kommunene, men staten kan samtidig stille krav. Et sentralt mål for staten er at tjenestene skal være likeverdige. Dette reflekteres gjerne gjennom generelle krav til god kvalitet i tjenestene og at tjenestene tilpasses den enkelte.⁴ Krav til tjenestene er nedfelt i lover og forskrifter, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen.

Kommunene kan løse sine oppgaver i sin egen driftsorganisasjon, eller gjennom å opprette foretak, selskap eller stiftelser. Kommunene kan også løse sine oppgaver i samarbeid med andre kommuner, eller ved å kjøpe tjenester fra private eller fra frivillige organisasjoner eller ideelle stiftelser. Kommunale tjenester produseres i stor grad av kommunene i egen regi. Det kommunen ikke løser selv, blir i hovedsak løst sammen med andre kommuner ved interkommunale samarbeid. Kjøp av tjenester fra private og frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser er mer framtrædende på enkelte tjenesteområder, som barnehage, og til dels innenfor omsorgstjenestene.⁵

Som velferdsprodusent er imidlertid kommunene ikke bare en iverksetter av statlig politikk, men også en velferdsinnovatør. Det er hele tiden behov for utvikling og innovasjon innenfor de kommunale tjenesteområdene, og kommunene spiller en viktig rolle i å teste ut og utvikle nye løsninger.

Innenfor rammene nevnt over, kan kommunene løse sine oppgaver på ulike måter. I avsnitt

4.6 ser vi nærmere på tjenesteproduksjonen og hvordan den varierer mellom kommuner.

4.1.3 Kommunene som samfunnsutvikler

Kommunen har ansvar for å utvikle lokalsamfunnet. Denne oppgaven er særlig tildelt gjennom lov-pålagte oppgaver som plan- og bygningsmyndighet. Rollen som samfunnsutvikler går imidlertid utover oppgaver som kommunene er pålagt å utføre, og dreier seg i stor grad om å skape utvikling gjennom mobilisering av aktører i og utenfor kommunen, for eksempel innenfor næringsutvikling. Kommunenes rolle som planmyndighet innebærer blant annet at de gjennom planer og tiltak skal skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne.

Kommunestyret skal minst en gang per valgperiode vedta en kommunal planstrategi. Denne strategien forventes å omfatte en drøfting av kommunens overordnede valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov.

Kommunene er pålagt å ha en kommuneplan, som skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og samtidig bygge på retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter. Ut fra nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og lokale behov skal kommunen gjennom planleggingen legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til det beste for den enkelte og for samfunnet som helhet.

4.1.4 Kommunene som myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet på en rekke saksområder, delegert gjennom lover vedtatt av Stortinget. Kommunene kan blant annet fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn eiendomsskatt og gebyrer, gi tillatelser og bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltpersoner, bedrifter eller organisasjoner.

Oppgaven som myndighetsutøver kan være knyttet til kommunenes rolle som tjenesteprodusent. For eksempel fatter kommunene vedtak om tildeling av sykehjemsplass innenfor omsorgstjenesten og vedtak om tildeling av spesialundervisningen i grunnskolen.

Myndighetsutøvelse inngår også som et sentralt element i kommunenes ansvar som samfunnsutvikler. For eksempel er utbyggere og grunneiere avhengige av planvedtak og bygge-

³ *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport fra ekspertutvalg. Mars 2014.

⁴ Ibid.

⁵ Jones m.fl. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase. Slutt-rapport 2021*. Ideas2evidence rapport 13/2021. Ideas2evidence.

tillatelser fra kommunen. Gjennom effektiv og korrekt sakshandling kan kommunene legge til rette for god samfunns- og næringsutvikling. Kommunene kan utøve myndighet ut fra faglig og politisk skjønn, innenfor de rammene lovgivningen setter.⁶

4.2 Kommunenes tjenesteproduksjon

Som nevnt i avsnitt 4.1.2, har kommunene ansvar for sentrale velferdstjenester. Størrelsen på de ulike tjenesteområdene er illustrert i figur 4.1, som viser kommunenes brutto driftsutgifter i 2021, fordelt på ulike tjenester og formål. Omsorgstjenester er den største tjenestesektoren, og omfatter tjenester både i institusjon og til hjemmeboende, samt aktiviserings- og service-tjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

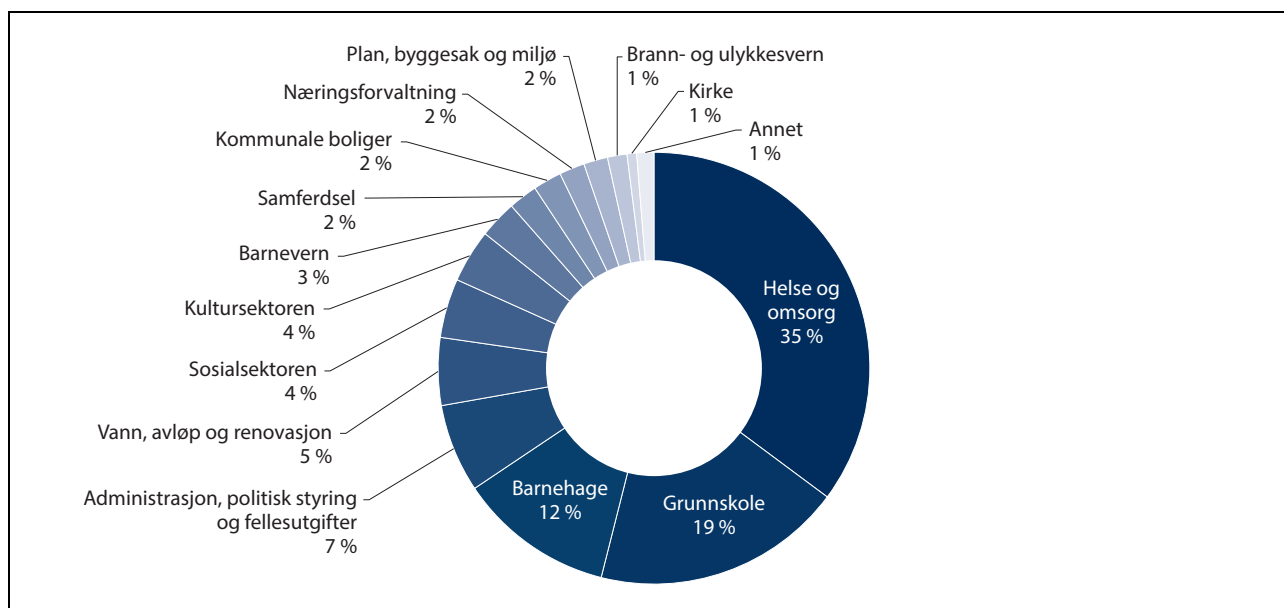
Den nest største sektoren, grunnskole, omfatter undervisning på 1.–10. trinn, spesialundervisning, skolefritidstilbud, skoleskyss og voksenopplæring, og utgjør 19 pst. av kommunenes utgifter. Kommunene har også ansvar for drift av kommunale barnehager, samt å gi tilskudd til å drive tilsyn med private barnehager. Kommunenes utgifter til barnehager utgjorde 12 pst. av samlede utgifter i 2021.

⁶ Delrapport fra ekspertutvalg (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*.

Videre har kommunene ansvaret for sosiale tjenester. Dette omfatter å gi økonomisk sosialhjelp til personer, tilbud til personer med rusproblemer, samt å utføre forebyggende sosialt arbeid. Kommunene har i tillegg ansvar for kvalifiseringsprogrammet og for å gi kvalifiseringsstønad til deltakerne i programmet. De har også ansvar for introduksjonsordningen for personer med flyktningbakgrunn. Sosiale tjenester utgjør samlet om lag 5 prosent av kommunenes samlede utgifter.

De kommunale helsetjenestene omfatter helsestasjoner og skolehelsetjeneste og annet forebyggende helsearbeid. Kommunene yter også tilskudd til fastleger og er ansvarlig for legevakttilbudet. De kommunale helsetjenestene utgjør om lag 5 pst. av de samlede utgiftene, mens den kommunale delen av barneverntjenesten utgjør om lag 3 pst. av kommunenes samlede utgifter. Barnevernsreformen legger opp til at kommunene skal ta et større ansvar på barnevernsområdet. Utgifter til barnevernsområdet forventes dermed å utgjøre en større andel av kommunenes utgifter framover.

Samlet utgjør velferdstjenester i underkant av 75 pst. av kommunenes samlede utgifter. I tillegg har kommunene ansvar for en rekke andre tjenester som de såkalte VAR-tjenestene (vann, avløp og renovasjon), kommunale boliger, forebygging og beredskap mot brann og andre ulykker, kultur og idrett, næringsutvikling mv.

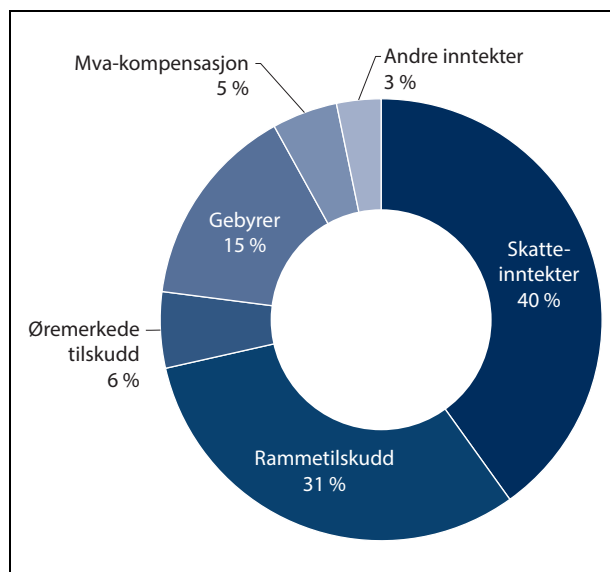


Figur 4.1 Kommunenes brutto driftsutgifter 2021 fordelt på tjenesteområder/funksjoner.

Kilde: SSB/KOSTRA

4.3 Kommunesektorens plass i norsk økonomi

Som følge av sitt omfattende ansvar, forvalter kommunesektoren en betydelig del av landets samlede økonomiske ressurser. Tabell 4.1 indikerer at kommunesektorens andel av Norges økonomi har økt noe gjennom det siste tiåret. Tallene i tabellen er for kommuner og fylkeskommuner samlet. I statsbudsjettet for 2021 ble kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 581 mrd. kroner, som tilsvarer nær 20 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Nærmere hver femte sysselsatte person i landet er ansatt i kommunal sektor, og de sysselsatte i kommunesektoren utførte i 2021 nær 18 prosent av timeverkene i landet. Det kommunale konsumet utgjorde i 2021 om lag 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Gitt størrelsen har utviklingen i kommunesektoren stor betydning både for samlet ressursbruk og for helheten i norsk økonomi.



Figur 4.2 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. Anslag i statsbudsjettet 2022.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

4.4 Kommunenes inntekter

Kommunesektoren finansieres hovedsakelig gjennom skatteinntekter og overføringer fra staten, men har også andre inntekter som brukerbetaling og gebyrer.

Figur 4.2 viser et anslag på sammensetningen av kommunesektorens inntekter innenfor kommuneopplegget for 2022. Vi ser her at skatteinntektene og rammetilskuddet sammen utgjør i overkant av 70 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Dette omtales som kommunesektorens frie inntekter. Disse inntektene kan kommunene prioritere bruken av innenfor lovens krav om hvilke tjenester kommunene skal yte. Kommunene mottar blant annet både inntekts- og

formuesskatt og kan ilegge eiendomsskatt på ulike typer eiendom. Kommunenes skatteinntekter er nærmere omtalt i kapittel 7.

Overføringene fra staten består av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Kommunene har også betydelige gebyrinntekter, som kommunale avgifter og egenbetaling for tjenester som leveres av kommunen, eksempelvis tekniske tjenester, helse- og omsorgstjenester og barnehager. Kommuner og fylkeskommuner får videre kompensert merverdiavgift for anskaffelser som er merverdipliktige.

Kommunesektoren har i tillegg inntekter utenfor kommuneopplegget, som ikke vises i figur 4.2, som finansinntekter, øremerkede tilskudd, konse-

Tabell 4.1 Kommunesektorens størrelse i landets økonomi 2011–2021.¹

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,6	13,6	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	15,0	15,0
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge	17,5	17,7	17,8	17,7	18,1	18,7	19,0	18,7	18,6	19,5	19,6
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,9	16,8	16,8	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,6	17,6
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	19,5	19,4	19,5	19,4	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7

¹ Tallene er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av SSB 13. mai 2022 og statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 7. juni 2022.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 4.1 Kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrasket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra Havbruksfondet).

sjonskraftinntekter og konsesjonsavgift. Finansinntekter omfatter renter på bankinnskudd, utbytte og avkastning på finansplasseringer som sertifikater, obligasjoner og aksjer. Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget er inntekter som fastlegges ut fra andre vurderinger enn hensynet til kommunesektorens økonomi, som for eksempel tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger. Videre har noen kommuner inntekter fra salg av konsesjonskraft og konsesjonsavgift, og dette er heller ikke en del av inntektene i kommuneopplegget.

Det er store variasjoner mellom kommunene i det samlede nivået på inntektene. Inntektsforskjellene er nærmere beskrevet i kapittel 4.6.1.

4.5 Inntekter som fordeles gjennom inntektssystemet

De frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd) omfordeles mellom kommunene gjennom

inntektssystemet, for å utjevne forskjeller mellom kommunene og legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester. I statsbudsjettet for 2022 er kommunenes frie inntekter anslått til 352,7 mrd. kroner, se tabell 4.2. Av dette utgjorde kommunenes inntekter fra inntekts-, formues- og naturressursskatt, samt eiendomsskatt 203 mrd. kroner. Skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen i inntektssystemet, er inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak, se nærmere omtale i kap. 7.

Kommunenes rammetilskudd for 2022 er på 149 mrd. kroner. Rammetilskuddet utjevnes mellom kommunene gjennom utgiftsutjevningen, se nærmere omtale i kap. 9.

4.6 Variasjoner mellom kommunene – tjenesteproduksjon, inntekter og effektivitet

Kommunene er selvstendige, demokratisk styrte forvaltningsenheter. Alle kommuner har i dag de samme oppgavene og ansvar for de samme tjenestene, uavhengig av økonomi, innbyggertall, geografi, bosettingsmønster eller andre forhold. Det innebærer at kommunene i noen grad også må kunne løse disse oppgavene på ulike måter.

Et viktig mål med inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Tjenesteproduksjonen varierer imidlertid mellom kommunene, og det er mange forhold som påvirker dette. Noen av forskjellene i tjenestetilbudet er ønskede forskjeller, som det at kommunene gjør ulike prioriteringer og at kommunens innbyggere etterspør ulike tjenester. Andre forskjeller i tjenesteproduksjonen kan skyldes forskjeller i effektivitet, kapasitet og kompetanse, ulike kostnadsulempes eller variasjoner i økonomiske rammebetingelser.

Tabell 4.2 Kommunenes frie inntekter 2021–2022.¹ Anslag i statsbudsjettet 2022.

	2021 ²	2022
Skatter i alt	203 300	203 465
Herav skatt på inntekt og formue	188 400	188 300
Rammetilskudd ³	144 321	149 278
Sum frie inntekter	347 621	352 743

¹ Kommunenes frie inntekter er oppgitt i nominelle priser. Pris- og lønnsveksten i kommunesektoren i 2022 er anslått til 2,5 pst.

² Anslag på regnskap korrigert for oppgaveendringer og virkningene av koronapandemien.

³ Omfatter ikke kap. 571, post 21 Spesielle driftsutgifter.

Kilde: Prop. 1 S (2021–2022) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4.6.1 Forhold som påvirker tjenestetilbudet i kommunene

I dette avsnittet ser vi nærmere på de ulike faktorer som kan påvirke tjenesteproduksjonen til kommunene. Noen av disse faktorene kan inntektssystemet bidra til å jevne ut, for eksempel ved å utjevne de økonomiske forutsetningene mellom kommunene, mens andre forhold ligger utenfor inntektssystemet, slik som lokale prioriteringer, kapasitet og kompetanse. Videre i avsnitt 4.6.2 til 4.6.4 ser vi nærmere på inntektsfordelingen mellom kommunene, tjenesteproduksjonen i kommunene, og variasjoner i effektivitet. I 4.6.5 diskuterer vi om det er en sammenheng mellom inntektsnivået i kommunen og kommunens tjenesteproduksjon.

Prioriteringer – lokalt selvstyre

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet, og et godt lokaldemokrati er sett på som en verdi i seg selv. En sentral forutsetning for et godt lokaldemokrati er at kommunene har handlingsrom og myndighet til å tilpasse tjenestetilbudet etter behovene og ønskene i kommunen. Dette forutsetter at sentrale myndigheter ikke detaljstyrer tjenestetilbudet i kommunesektoren, og at de aksepterer at lokale prioriteringer gir variasjoner i tjenestetilbudet.

Norge har sluttet seg til det europeiske chartret om lokalt selvstyre.⁷ Charteret gir bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet, og sier blant annet at innenfor rammen av den nasjonale økonomien skal kommunene ha egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker.

Kommunene finansieres i dag i hovedsak gjennom frie inntekter. Dette gir samlet sett den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for staten og kommunene og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. Rammefinansiering gir lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov, og gir den mest effektive fordelingen av ressurser på ulike oppgaver (allokeringseffektivitet). Dette vil kunne gi seg utslag i variasjoner i tjenestetilbudet mellom kommuner.

Kapasitet og kompetanse

Kommunene har ulik kapasitet og tilgang på kompetanse. Dette vil også kunne påvirke tjenestetilbudet, og gi forskjeller i både omfang og kvalitet på kommunale tjenester. Ekspertutvalget for kommunereformen (2014) pekte i sin utredning på at tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse var en viktig forutsetning for å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.⁸ I kommunereformen ble også statsforvalterne bedt om å komme med sin vurdering og anbefaling for sitt fylke, disse er referert til i stortingsproposisjonen om kommunereform.⁹ I sine vurderinger pekte flere statsforvaltere på at mange kommuner manglet nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Flere viste også til at kommunene selv oppga at de ikke hadde tilstrekkelig sterke fagmiljøer, særlig knyttet til de mer spesialiserte oppgavene.

Telemarksforskning viser i sin utredning om små kommuner til at kommunenes kapasitet og kompetanse i administrasjon og tjenesteyting er svært viktig for kommunenes evne til å levere gode tjenester, og at kravene til tjenestekvalitet og særskilt kompetanse stadig er økende. Blant annet er det innført flere nye bemanningsnormer og utdanningskrav de senere årene.¹⁰ Forskerne finner at en større andel små enn store kommuner vurderer kapasiteten og kompetansen i egen organisasjon som dårlig, og at dette i første rekke skyldes at kommunene har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø. De peker også på at det er en utfordring at kommunene er for små til at de klarer å fylle stillinger innenfor et ansvarsområde, mens en del kommuner peker på mangel på økonomiske ressurser i kommunen og vanskeligheter med å holde på kompetanse. Innenfor områder der en kommune ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse i egen organisasjon, peker rapporten på at interkommunale samarbeid er den vanligste løsningen.

Som nevnt er det innført flere bemanningsnormer og nye utdanningskrav til tjenestene de siste årene. Dette gjelder blant annet bemannings- og pedagognormer i skole og barnehage og nye kompetansekrav til leger og legevaktsleger. Her viser Telemarksforskning til at flertallet av kommunene ikke synes å ha vesentlige utfordringer med

⁷ Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

⁸ Delrapport fra ekspertutvalg (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*.

⁹ Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*.

¹⁰ Brandtzæg m.fl. (2019). *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473. Telemarksforskning.

å oppfylle bemannings- og pedagognormer i skole og barnehager, og det kan virke som de største av de små kommunene har større utfordringer sammenliknet med de aller minste kommunene. Dette skyldes at de minste kommunene allerede har høy lærertetthet fordi de har mindre klasser. Små kommuner har derimot noe større problemer enn andre kommuner med å oppfylle pedagognormen i de kommunale barnehagene. Når det gjelder kompetansekravene til leger, er det en del av småkommunene som har større utfordringer. Her er det også slik at usentrale kommuner har større utfordringer enn sentrale.¹¹

Regjeringen Solberg oppnevnte høsten 2020 et offentlig utvalg som skal skaffe til veie et helhetlig kunnskapsgrunnlag om det norske generalistkommunesystemets virkemåte og utvikling.¹² Utvalget skal analysere dagens generalistkommunesystem, og vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn.

På oppdrag fra Generalistkommuneutvalget har Menon (2022) undersøkt hvordan kommunene i praksis løser de lovpålagte oppgavene.¹³ Basert på et utvalg indikatorer som sier noe om kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve tjenesteområder, finner Menon at graden av lovoppfyllelse er lavere jo mer perifere kommunene er, og jo mindre kommunene er. Menon peker på at god økonomi til en viss grad kan kompensere for disse effektene av sentralitet og størrelse, men ikke fullt ut. Samtidig viser undersøkelsene at det er stor variasjon innad i kommunegruppene, og at det også er eksempler på at små distriktskommuner med relativt lite økonomisk handlingsrom har høy grad av lovoppfyllelse. I rapporten pekes det på at datagrunnlaget indikerer at kommunene har størst utfordringer med å oppfylle lovkravene til oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer.

Variasjoner i etterspørsel og kostnadsulemper

Innbyggernes etterspørsel etter og behov for kommunale tjenester, og kommunens kostnader ved å tilby disse tjenestene, varierer i utgangspunktet betydelig mellom kommunene. Faktorer

som kan tenkes å påvirke etterspørselen etter tjenester og kostnadene ved å tilby dem, er blant annet kommunistørrelse, befolkningssammensetningen, bosettingsmønsteret og sosioøkonomiske forhold i kommunene.

Målet med utgiftsutjevningen i inntektssystemet er å utjevne ufrivillige forskjeller i utgifter mellom kommunene. I dagens inntektssystem blir kommunene, i prinsippet, kompensert fullt ut for slike kostnads- og etterspørselsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon i de sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Kommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet, vil få et tilskudd tilsvarende differansen mellom eget utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Kommuner med beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet vil få et trekk tilsvarende differansen mellom eget utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Utgiftsutjevningen skal sørge for at de opprinnelige forskjellene i etterspørsel og kostnadsulemper ikke skal gi utslag i tjenestetilbudet. Hvor godt man lykkes med dette i praksis avhenger blant annet av hvor godt man klarer å fange opp disse kostnads- og etterspørselsforskjellene gjennom kriteriene i kostnadsnøkkel.

Økonomiske rammebetingelser – inntektsnivå i kommunen

Kommunenes samlede økonomiske rammebetingelser vil kunne påvirke tjenesteproduksjonen i kommunene. Kommuner med høyere inntektsnivå og større økonomisk handlingsrom vil kunne tilby kommunale tjenester av bedre kvalitet, og i større omfang, enn andre kommuner.

De to sentrale elementene i inntektssystemet for å redusere forskjeller i økonomiske forutsetninger mellom kommunene er utjevningen av skatteinntekter og omfordelingen gjennom utgiftsutjevningen. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommunene kompensert fullt ut for ufrivillige variasjoner i kostnader, mens det er en delvis utjevning av skatteinntektene i inntektsutjevningen, slik at det fortsatt vil være forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene etter utjevning.

I dag er det noen inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet, og som kan bidra til store forskjeller mellom kommuner. Dette gjelder blant annet inntekter fra eiendomsskatt, Havbruksfondet, konsesjonsavgift og konsesjonskraftinntekter. En del kommuner har også en fordel av lavere sats på arbeidsgiveravgiften, eller mottar ulike regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet. Disse inntektene er gitt med ulike begrunnelser, og har tradisjonelt hatt andre mål-

¹¹ Ibid.

¹² Generalistkommuneutvalget: [Regjeringen.no/Generalistkommuneutvalget](https://regjeringen.no/Generalistkommuneutvalget)

¹³ Menon (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Menon Economics.

setninger enn likeverdige tjenester til innbyggerne, som å gi kommuner kompensasjon for naturinngrep knyttet til kraftutvinning, eller å gi kommunene en del av verdiskapingen fra en bestemt næring.

Forskjeller i inntektsnivå i kommunene er nærmere omtalt i avsnitt 4.6.2.

Effektivitet

Kommunene har et ansvar for å bruke sine inntekter på best mulig måte, slik at tilbudet til innbyggerne blir best mulig. Forskjeller i effektivitet mellom kommunene vil også kunne påvirke tjenesteproduksjonen, og dermed om kommunene tilbyr likeverdige tjenester til sine innbyggere. To kommuner som har et relativt likt utgangspunkt mht. inntekter og befolkningssammensetning, vil kunne ha ulik tjenesteproduksjon dersom det er forskjeller i effektivitet. En kommune som driver sine tjenester på en god og effektiv måte, vil også kunne øke handlingsrommet for lokale prioriteringer.

Å måle effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon er vanskelig. Det er ikke gitt at høy produksjon i seg selv er et tegn på effektiv drift. Effektiviteten i tjenesteproduksjonen må også vurderes opp mot kvaliteten på tjenestene, og det er vanskelig å finne gode mål på kvaliteten i kommunale tjenester.

Rammefinansiering gir insentiver til at kommunene er mest mulig effektive i tjenesteproduksjonen, ved at kommunene selv får beholde gevinstene av eventuelle effektiviseringstiltak.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har utført effektivitetsanalyser på oppdrag for Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) over flere år, og i utvalgets rapport høsten 2021 vises det til analyser for årene 2019–2020. Resultatene tyder på at effektiviteten varierer mellom kommuner, mellom sektorer og mellom år. Disse resultatene er nærmere omtalt i avsnitt 4.6.4.

4.6.2 Variasjoner i inntekter mellom kommuner

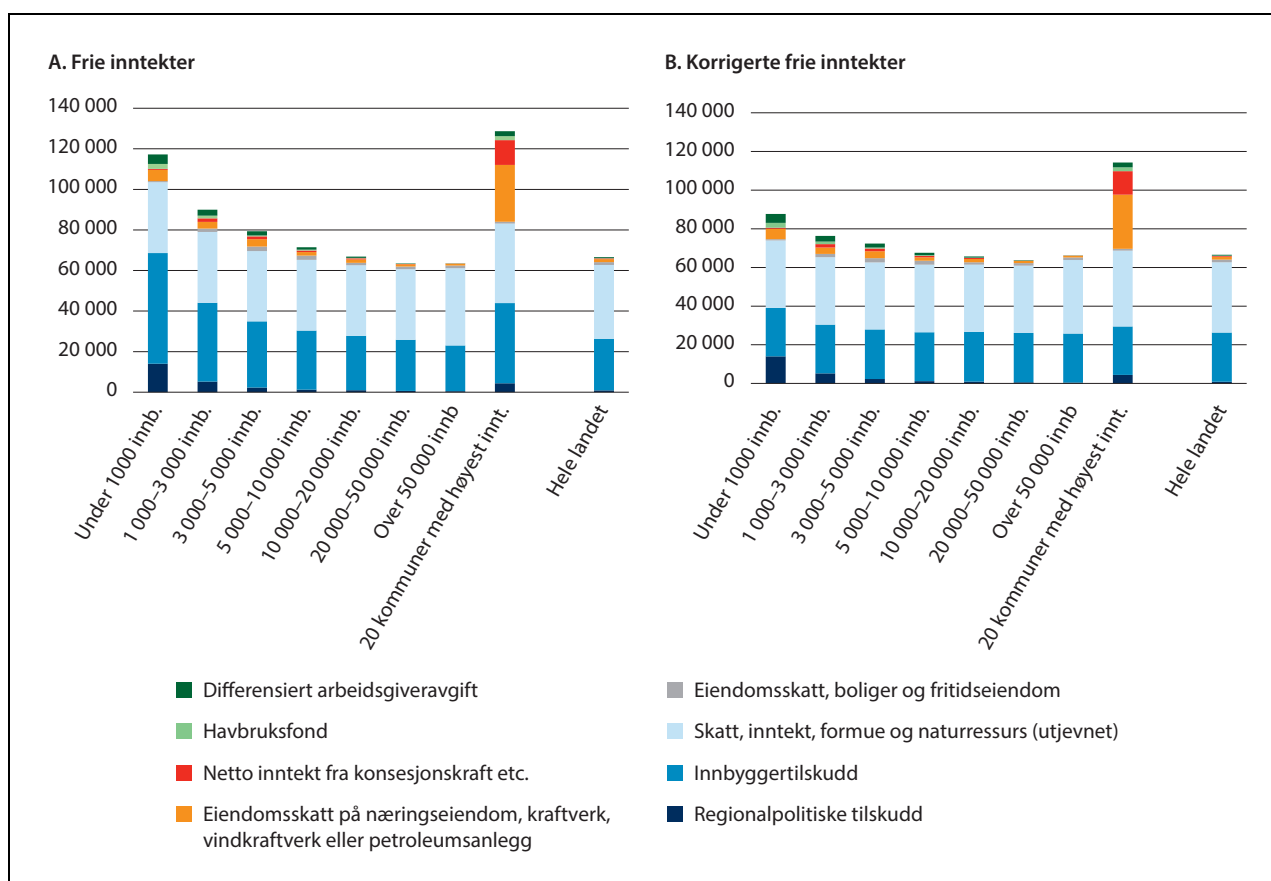
Et viktig premiss for at kommunene skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere er kommunenes inntekter. Kommunenes inntekter kan påvirke både omfang og kvalitet på tjenestene i kommunen. Kommunenes inntektsnivå varierer mellom kommunene, og mellom grupper av kommuner. I dette avsnittet ser vi nærmere på variasjonene i inntekter.

Figur 4.3 viser frie og korrigerte frie inntekter per innbygger i 2021, for kommunene gruppert etter kommunestørrelse. I tillegg er de 20 kommunene med de høyeste korrigerte inntektene¹⁴ skilt ut som egen gruppe.

Figur 4.3A viser frie inntekter per innbygger i 2021. Inntektene som omfattes av inntektssystemet i dag er inntekter fra regionalpolitiske tilskudd, innbyggertilskudd og skatt på inntekt og formue og naturressursskatt. Ser vi på disse tre inntektskildene er det de aller minste kommunene som har de høyeste inntektene. I disse tallene er blant annet effekten av utgiftsutjevningen, regionalpolitiske tilskudd og skatteinntekter inkludert. De minste kommunene har i sum et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, og blir kompensert for dette gjennom utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. De minste kommunene mottar også småkommunetillegg gjennom distriktstilskudd Sør- og Nord-Norge, noe som også løfter inntektsnivået i disse kommunene. De øvrige delene av søylene i figuren er inntekter fra annen eiendomsskatt (eiendomsskatt på næringsseiendom, vindkraft- og petroleumsanlegg), netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkludert. Dette er inntekter som i dag ikke er omfattet av inntektssystemet, men som er inntekter (eller en økonomisk fordel) noen kommuner har, og som påvirker inntektsfordelingen mellom kommunene. Disse inntektene bidrar til å løfte inntektene i de minste kommunene.

Del B av figuren viser korrigerte frie inntekter per innbygger (se boks 4.2 for begrepsforklaring), med den samme inndelingen i kommunegrupper. I korrigerte frie inntekter er inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, det vil si utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektsforskjellene mellom kommunegruppene reduseres når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet, men det er fortsatt de aller minste kommunene som har det høyeste inntektsnivået. Regionalpolitiske tilskudd er den viktigste forklaringen på dette når vi kun ser på rammetilskuddet (innbyggertilskudd og regionalpolitiske tilskudd) og skatteinntekter fra inntekt og formue og naturressursskatt (inkl. utjevning), mens flere av disse kommunene også har høye inntekter fra naturressurser, samt fordel av en lavere sats på arbeidsgiveravgiften.

¹⁴ Korrigerte frie inntekter 2021, inkludert alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift.



Figur 4.3 Frie inntekter og korrigerte frie inntekter per innbygger 2021. Med betydningen av ulike tilleggssinntekter. Kommuner gruppert etter antall innbyggere.

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Boks 4.2 Korrigerte frie inntekter

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene. Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommuner som har et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet beregnet ved hjelp av kostnadsnøkkelen, kompensert for det gjennom et tilskudd i innbyggertilskuddet. Kommuner med et lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet får et trekk i innbyggertilskuddet.

I sammenlikningen av de frie inntektene kommunene imellom er derfor relevant å korrigere inntektsnivået med kostnadsnøkkelen for kommunene, slik at inntekter kommunene har fått/blitt trukket gjennom utgiftsutjevningen fordi de har et høyere/lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet blir trukket fra nivået på de frie inntektene.

Når de frie inntektene korrigeres for forskjeller i beregnet utgiftsbehov vil kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (som er lite kostnadskrevenne å drifte) få justert sine inntekter opp i forhold til inntektsnivået før korreksjon, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (som er kostnadskrevenne å drifte) vil få justert sine inntekter ned.

Tabell 4.3 Korrigerte frie inntekter 2021 for kommuner gruppert etter kommunestørrelse. Tall i prosent av landsgjennomsnittet per innbygger. Landsgjennomsnitt=100.

Kommunegrupper størrelse	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt, konesesjonskraft-/ hjemfalls- inntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konesesjonskraft-/ hjemfalls- inntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konesesjonskraft-/ hjemfalls- inntekter og havbruksfond	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konesesjonskraft-/ hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av diff. arb.giveravgift
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5
< 1 000 innb.	15	118	122	126	132
1 000 – 2 999 innb.	99	104	109	111	115
3 000 – 4 999 innb.	40	100	106	106	109
5 000 – 9 999 innb.	70	98	100	100	102
10 000 – 19 999 innb.	50	98	98	98	99
20 000 – 49 999 innb.	43	97	96	96	96
> 49 999 innb.	19	102	100	100	99
De 20 kommunene med høyest inntekter ¹	20	110	167	169	172
Hele landet	356	100	100	100	100

¹ De 20 kommunene med høyest korrigert inntektsnivå per innbygger når alle inntekter er inkludert.

Tabell 4.3 viser korrigerte frie inntekter, per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet, for kommunene gruppert etter kommunestørrelse, som i figur 4.3 over. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter.

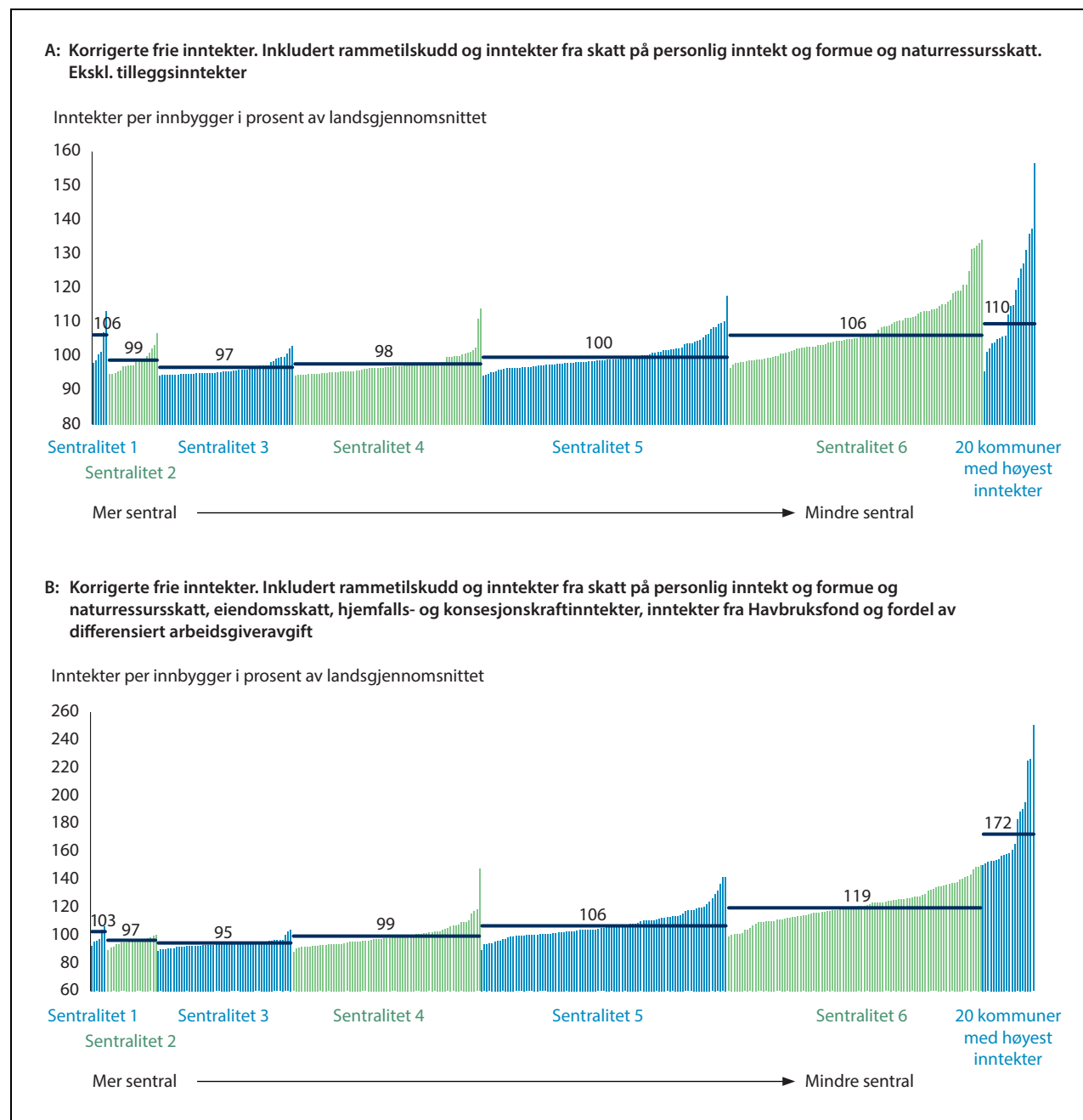
Kolonne 2 viser korrigerte inntekter med inntektene som omfattes av dagens inntektssystem (rammetilskudd og skatt på inntekt og formue fra personer, samt naturressursskatt). I kolonne 3 er i tillegg inntektene fra eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter inkludert. I kolonne 4 er inntektsbegrepet utvidet med inntekter fra Havbruksfondet¹⁵, mens fordelene av lavere sats på arbeidsgiveravgiften er inkludert i kolonne 5. Det er særlig de minste kommunene som får høyere inntekter, i pst. av landsgjennom-

snittet, når inntekter fra havbruksfond og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes.

Innenfor kommunegruppene vist over er det betydelige variasjoner mellom kommunene. Figur 4.4 viser korrigerte frie inntekter, både ekskludert (i figur 4.4A) og inkludert (i figur 4.4B) eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, samt inntekter fra Havbruksfondet, for alle kommuner. Kommunene er gruppert etter sentralitet.

Figur 4.5 viser variasjonen i nivået på de korrigerte frie inntektene, inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft og havbruksinntekter, for alle kommuner. Her ser vi at det er geografisk variasjon, men at det er en tendens til at kommuner i Nord-Norge og i fjellstrøkene i Sør-Norge har de høyeste inntektene. For kommunene i Nord-Norge skyldes høye inntekter hovedsakelig regionalpolitiske tilskudd og inntekter fra havbruksnæringen. For kommunene i fjellstrøkene i Sør-Norge skyldes høye inntekter hovedsakelig høye inntekter fra vannkraft.

¹⁵ Utbetaling fra Havbruksfondet i 2019.



Figur 4.4 Korrigerte frie inntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet 2021, med og uten tilleggssinntekter. Kommuner gruppert etter sentralitet.

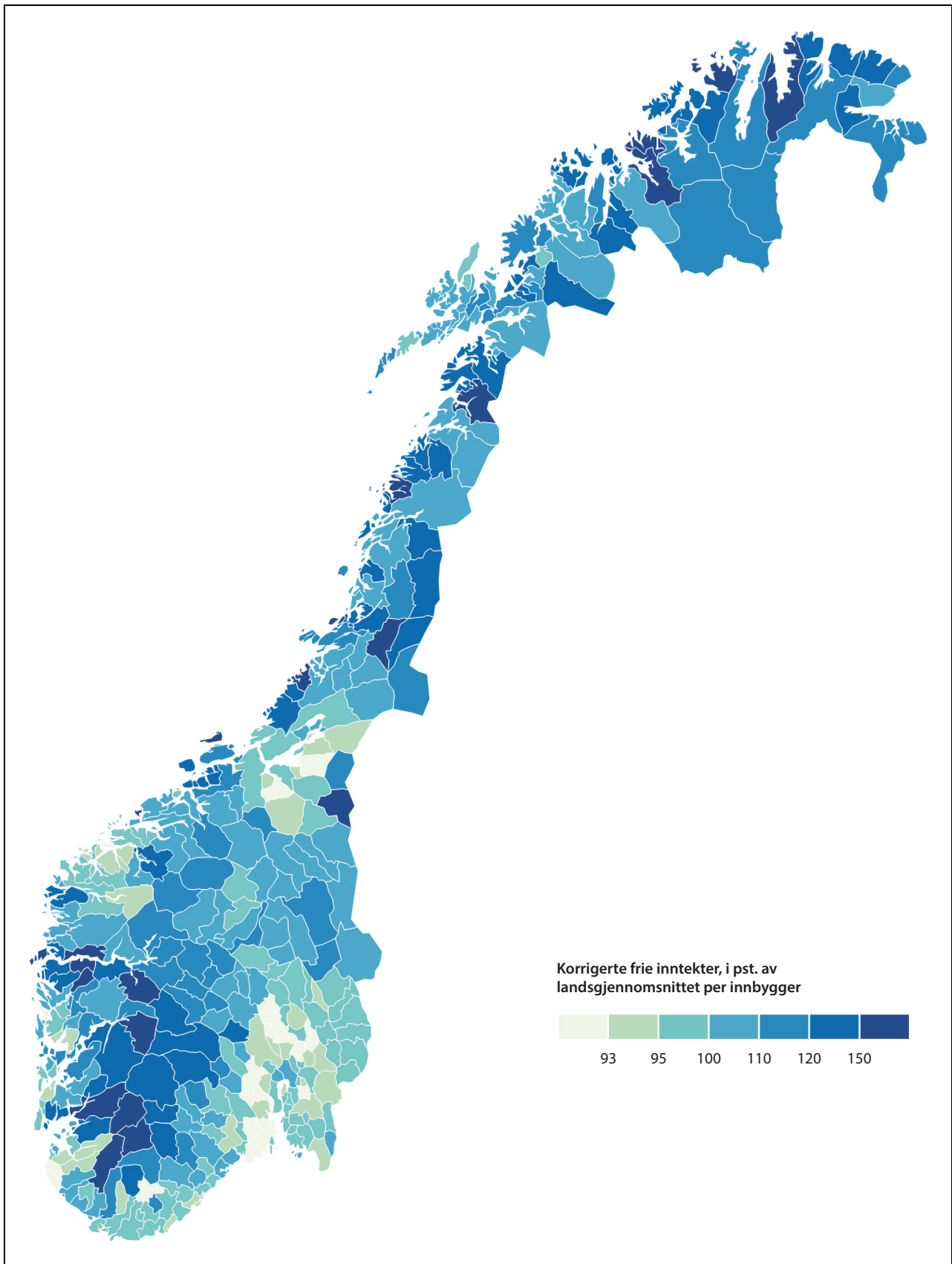
Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

4.6.3 Variasjoner i kommunal tjenesteproduksjon

Dekningsgradene for kommunale tjenester og kvaliteten på tjenestene varierer mellom kommunene. Et sentralt spørsmål er om dette betyr at kommunene ikke tilbyr eller har forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester i dag, eller om forskjellene mellom kommunene er et uttrykk for ønskede, lokale prioriteringer og forskjeller. En utfordring med dette spørsmålet er at det er vanskelig å finne

gode mål for tjenesteproduksjonen, som både ser på omfanget av tjenesten og kvaliteten på tjenesten. Spørsmålet om likeverdige tjenester vil trolig også avhenge av hvordan innbyggerne opplever tjenesten og kvaliteten på denne. Dette avsnittet ser nærmere på den kommunale tjenesteproduksjonen, og variasjonene mellom kommunene. Omtalen tar utgangspunkt i noen indikatorer innenfor de største tjenesteområdene i kommunene.

Tabell 4.4 viser noen indikatorer som sier noe om tjenestetilbudet innenfor sektorene barnehage,



Figur 4.5 Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter og inntekter fra havbruksfond 2020.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Tabell 4.4 Indikatorer på kommunal tjenesteproduksjon innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. KOSTRA 2021. Gjennomsnitt for kommuner gruppert fylkesvis.

	Andel barn 1–5 år i barnehage, i forhold til innbyggere 1–5 år (prosent)	Gruppestørrelse 2 (antall elever per lærer)	Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemme- tjenester (prosent)	Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på syke- hjem (prosent)
Viken	92.4	16.5	26.0	10.1
Oslo	91.7	16.2	25.7	12.7
Innlandet	93.8	15.1	30.7	10.4
Vestfold og Telemark	93.4	16.3	27.8	9.8
Agder	92.2	16.1	28.9	9.9
Rogaland	92.3	15.9	25.2	11.8
Vestland	94.9	15.1	29.8	12.1
Møre og Romsdal	95.4	15.0	32.6	11.3
Trøndelag	95.8	15.8	31.2	11.3
Nordland	94.7	13.4	30.5	11.0
Troms og Finnmark	94.9	13.2	33.3	12.3
Landet	93.4	15.6	28.6	11.0

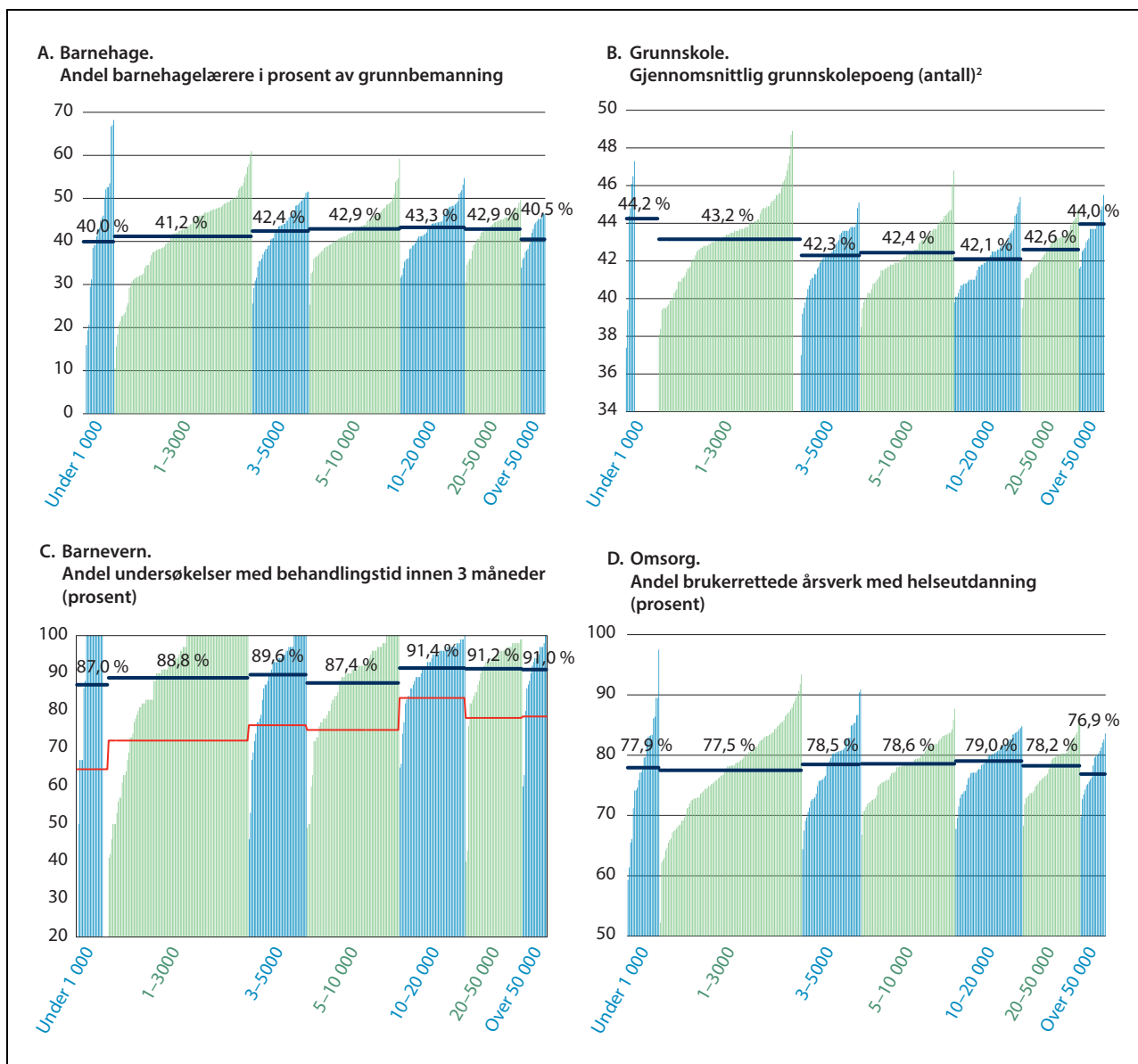
grunnskole og pleie og omsorg, for kommunene gruppert fylkesvis. Tabellen viser at verdiene på de ulike indikatorene varierer mellom kommunene i de ulike fylkene, og det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom de som ligger høyt/lavt på de ulike sektorene. Dette kan reflektere både forskjeller i innbyggernes etterspørsel etter de ulike tjenestene, men også forskjeller i prioriteringer i de ulike kommunene. Etterspørselen etter barnehageplass varierer mellom kommunene, og dekningsgraden varierte i 2021 fra 91,7 i Oslo til 95,8 pst. i gjennomsnitt for kommunene i Trøndelag. I gjennomsnitt var det 28,6 pst. av innbyggerne over 80 år som mottok hjemmetjenester fra kommunen, mens 11 pst. var beboere på sykehjem. Variasjonene innenfor pleie- og omsorgssektoren vil kunne reflektere ulike prioriteringer mellom institusjonstjenester og hjemmetjenester i kommunene. Tabellen viser at andelen innbyggere over 80 år som er beboere på sykehjem varierte fra 9,8 pst. for kommunene i Vestfold og Telemark til 12,7 pst. i Oslo, mens andelen som mottar hjemmetjenester varierte mellom 25,2 pst. for kommunene i Rogaland til 33,3 pst. for kommunene i Troms og Finnmark.

Figur 4.6 viser noen indikatorer for tjenestetilbudet i barnehage, grunnskole, barnevern og omsorg, med tall fra 2020. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall, og deretter

sortert etter nivået på indikatoren innenfor hver gruppe. Figuren viser dermed både variasjonen mellom grupper av kommuner, og mellom kommunene innad i hver gruppe. Verdiene er i gjennomsnitt relativt stabile på tvers av kommunestørrelse, enten det gjelder ansatte med fagutdanning (A. barnehage og D. omsorg), gjennomsnittlige grunnskolepoeng (B) eller saksbehandlingstiden i barnevernet. Figurene viser imidlertid at variasjonene gjennomgående er større i gruppene av små kommuner enn i de store. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng varierte fra 34 i kommunen med de laveste resultatene, til vel 47 i kommunen med de beste resultatene. Innenfor omsorgstjenestene varierte andelen ansatte med helsefaglig utdanning fra 53 pst. til 98 pst.

I prosjektet *Nullpunktsmålingen for kommune-reformen* (2017) var målet blant annet å finne et sett med indikatorer som kunne si noe om forskjeller i kommunal tjenesteproduksjon mellom kommuner.¹⁶ Forskerne viste i prosjektet at de minste kommunene i hovedsak kom best ut på indikatorene for innsatsfaktorene, som for eksempel antall ansatte per bruker av tjenestene, mens de større kommunene kom bedre ut på kvalitets-

¹⁶ Borge m.fl. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. SØF-rapport nr. 01/17. Senter for økonomisk forskning.



Figur 4.6 Utvalgte tjenesteindikatorer for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter inntektsnivå, deretter sortert etter nivå på indikatoren. Tall for 2020.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2021. (regjeringen.no)

og resultatindikatorerne. I rapporten vises det til at de økonomiske forutsetningene for tjensteproduksjonen i kommunene utjevnes gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen i inntektssystemet, men at betydelige kraftinntekter og regionalpolitisk begrunnede tilskudd gir de minste kommunene, i gjennomsnitt, bedre økonomiske rammebetingelser enn andre kommunegrupper. Dette gjør at de minste kommunene kan ha et høyere nivå på innsatsfaktorene, slik som flere ansatte og lavere gruppestørrelser. Rapporten konkluderer imidlertid med at de minste kommunene har utfordringer med innholdet i tjenestene, slik som resultater på nasjonale prøver, utdanningsnivå

blant de ansatte og legetilbud i institusjonsomsorgen. Dette knyttes opp til at kommuner med færre enn 15 000 innbyggere selv vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav, både innenfor større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg, og mer spesialiserte tjenester som barnevern og psykisk helsearbeid.

Produksjonsindeks

En måte å vurdere det totale tjenestetilbudet i kommunene på er å se på produksjonsindeksen for kommunale tjenester. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud,

Tabell 4.5 Produksjonsindekser for kommunene gruppert etter korrigert inntekt 2020.

	Barne- hage	Grunn- skole	Prim. helsetj.	Omsorg	Barne- vern	Sosial- kontor	Kultur	Samlet	Korr. innt.
Under 95	100,9	99,5	95,0	96,4	104,1	97,6	83,0	97,5	92,3
95–100	100,9	99,8	100,9	99,1	99,6	100,6	95,3	99,6	96,9
100–105	96,5	101,6	105,6	98,2	90,2	101,3	105,1	99,5	102,5
105–110	103,6	98,7	98,8	110,9	101,7	101,0	121,7	105,5	106,4
110–125	101,8	97,8	99,1	118,7	116,6	102,6	141,9	109,6	116,5
Over 125	102,9	98,4	93,0	115,6	123,8	99,9	184,3	110,6	142,6
Standardavvik	5,2	2,1	11,5	21,4	27,0	20,5	67,1	9,3	17,5
Andel i intervallet [95,105]	66 %	93 %	34 %	23 %	16 %	23 %	9 %	48 %	39 %
Korrelasjon korr. innt.	0,00	-0,02	-0,08	0,28	0,12	0,05	0,48	0,43	1,00
Antall kommuner	296	296	296	296	296	296	296	296	296

Merknad: Produksjonsindekser og korrigert inntekt er normalisert slik at de veide gjennomsnittene (med antall innbyggere som vektor) for kommunene som inngår er lik 100.

Kilde: TBU H2021/Senter for økonomisk forskning.

basert på indikatorer for tjenesteproduksjonen for noen utvalgte sektorer. Indeksen sier noe om nivået på produksjonen i forhold til målgruppen for tjenestene. Indeksen er utarbeidet av SØF, på oppdrag fra TBU.¹⁷

Produksjonsindeksen gir et bilde av hvordan nivået på tjenestene er i en kommune sammenliknet med andre kommuner, og er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper. Produksjonsindeksen består av delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur, i tillegg til en samlet produksjonsindeks som omfatter alle disse sektorene. For barnehage og grunnskole er det relativt små forskjeller i indeksen mellom kommuner, mens for den samlede indeksen er variasjonene større. Tabell 4.5 viser produksjonsindeksen, samlet og delindeksene, for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Korrigerte inntekter omfatter her inntekts- og formuesskatt, rammetilskudd, eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.

Analysene fra SØF tyder på at det er en sammenheng mellom produksjonsindeksen og kommunens økonomiske rammebetingelser målt med korrigert inntekt.¹⁸ Kommuner med høy korrigert inntekt har gjennomgående høyere verdi på produksjonsindeksen enn kommuner med lav korrigert inntekt. Samtidig er det betydelig variasjon mellom kommunene, og kommunenes verdi på produksjonsindeksen varierer også mye mellom kommuner med om lag samme nivå på korrigert inntekt.

Delindeksene for pleie og omsorg og kultur viser sterkest sammenheng med korrigert inntekt, og en tolkning av dette er at det er innenfor disse tjenestene at inntektsnivået i størst grad er avgjørende for tjenestetilbudet. Indeksen med størst variasjon mellom kommunene er indeksen for kultursektoren, som har et standardavvik som er betydelig høyere enn for de øvrige sektorene. For delindeksene for barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten og sosialkontor er det i liten eller ingen grad sammenheng mellom indeksen og nivået på korrigert inntekt. TBU viser blant annet til at innføringen av rett til barnehageplass har gjort

¹⁷ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2020). *Høstrapport 2020*.

¹⁸ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2021). *Høstrapport 2021*.

at barnehagedekningen i stor grad er blitt frikoblet fra kommunale inntekter.

TBU påpeker i sin rapport at variasjoner i produksjonsindeks mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå ikke nødvendigvis kan tolkes som en indikasjon på effektivitetsforskjeller mellom kommunene. Utvalget viser til at det i praksis er svakheter ved både produksjonsindeksen og korrigert inntekt, som gjør en slik tolkning usikker. Det har sammenheng med at produksjonsindeksen ikke fanger opp alle aspekter ved tjenestetilbudet, samt at det ikke er fullt samsvar mellom hvilke inntekter som inngår i korrigert inntekt (omfatter kun frie inntekter) og finansieringen av de tjenester som inngår i produksjonsindeksen (omfatter også tjenester som finansieres av øremerkede tilskudd og brukerbetaling). I tillegg ser produksjonsindeksen kun på omfang og innhold i tjenestene, og tar ikke hensyn til at tjenestetilbudet kan være på et nivå som ikke overholder kommunelovens krav til økonomisk balanse.

4.6.4 Effektivitet

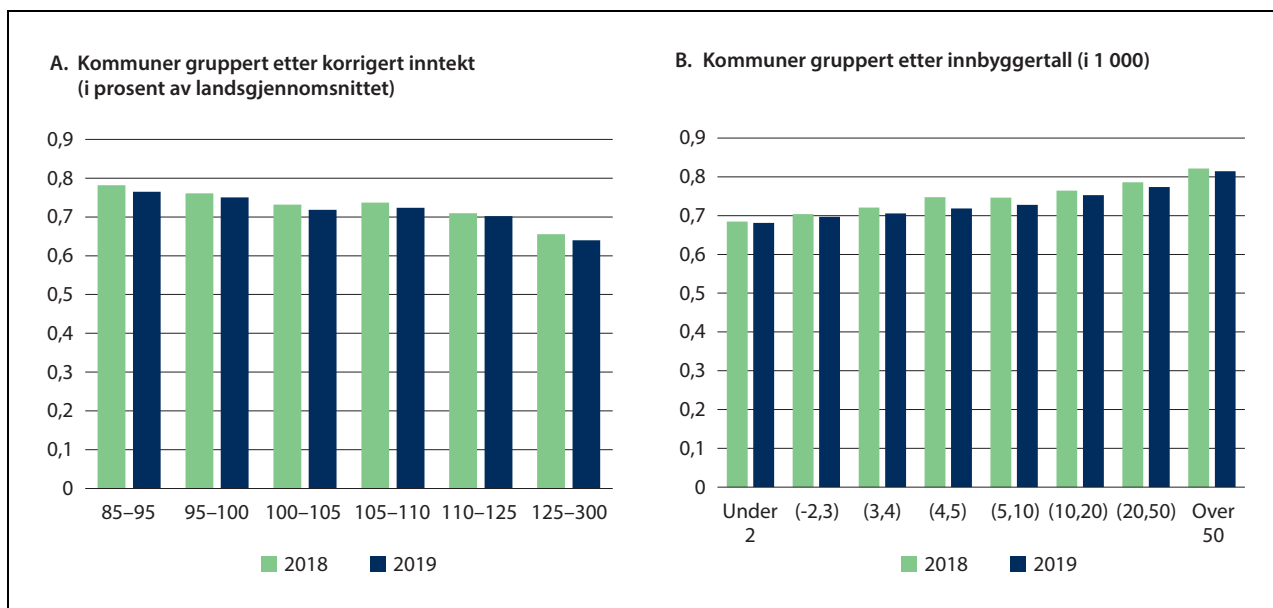
Den enkelte kommunes tjenesteproduksjon vil kunne variere ut fra i hvor stor grad kommunens ressurser utnyttes på en effektiv måte. Det er krevende å måle effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon. Effektiviteten i tjenesteproduksjonen må også vurderes opp mot kvaliteten på tjenesten, og det er vanskelig å finne gode mål på kvalitet i kommunale tjenester. Generelt kan det være et

motsetningsforhold i tolkningen av resultatene, om i hvilken grad de indikerer høy effektivitet eller lav kvalitet. Problemet antas å være minst i grunnskolen, hvor det finnes gode mål på læringsutbytte, men større innen barnehage og pleie og omsorg hvor det i mindre grad finnes gode kvalitetsmål.

På oppdrag fra TBU har SØF gjort beregninger av effektiviteten i kommunale tjenester.¹⁹ For å måle effektiviteten er det benyttet DEA-analyser, som er en hyppig anvendt metode for analyse av effektivitet i offentlig sektor. I analysene blir enhetene (kommunene) vurdert opp mot hverandre, og deretter rangert etter beste observerte praksis. Analysene omfatter sektorene barnehage, grunnskole og omsorg, og gir en indikasjon på variasjonene i effektivitet mellom kommuner, og mellom grupper av kommuner. Analysene viser at variasjonen mellom kommunene er minst i barnehage og grunnskole og størst innenfor pleie og omsorg, og forskjellene mellom kommunene er betydelig mindre for samlet effektivitet enn for de ulike sektorene. Dette kan tyde på at det er få kommuner som er «dårlige i alt» og få kommuner som er «gode i alt».

Figur 4.7 viser samlet effektivitet for kommunene gruppert etter korrigert inntekt (A) og innbyggertall (B), med tall for 2018 og 2019. Det er en tendens til at beregnet effektivitet øker med

¹⁹ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2021). *Høstrapport 2021*.



Figur 4.7 Gjennomsnittlig skjevhetsjustert effektivitetsscore. 2018 og 2019. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt (A) og kommunestørrelse (B).

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi/Senter for økonomisk forskning.

økende innbyggertall, jf. del B av figuren. Ifølge TBU kan en tolkning være at det er mindre variasjon i effektiviteten blant de største kommunene enn blant de mindre. For eksempel kan varierende kapasitetsutnyttelse, slik som antall elever per lærer, som følge av endringer i barnetallene fra år til år gi større utslag i små enn i store kommuner, noe som vil kunne trekke ned effektivitetsscoren for de minste kommunene.

Samtidig viser figur 4.7 også en klar tendens til at effektivitetsscoren reduseres jo høyere nivået er på de korrigerte frie inntektene. Figuren viser imidlertid kun et gjennomsnittsbilde for grupper av kommuner, og det vil være variasjoner også innenfor kommunegruppen. En mulig forklaring på denne sammenhengen er at kommuner med et lavt inntektsnivå tvinges til å være mer effektive for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. En annen mulig forklaring kan være at kommuner med et høyt inntektsnivå kan prioritere en høyere kvalitet på tjenestetilbudet, og at kvalitet er et forhold som i varierende grad fanges opp i de indikatorene som er inkludert i SØFs analyse.

4.6.5 Sammenheng tjenesteproduksjon, effektivitet og inntekter?

Både inntektene, tjenesteproduksjonen og effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. Er det en sammenheng mellom disse størrelsene? De minste kommunene har i gjennomsnitt høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, målt ved korrigerte frie inntekter, mens indikatorene for tjenesteproduksjonen i kommunene er relativt stabile på tvers av kommunestørrelse. Kommuner med høyere inntektsnivå kommer bedre ut på indikatorer som måler innsatsfaktorene i kommunal tjenesteproduksjon, som antall lærere per elev, men bildet er mer blandet når man også ser på innholdet i tjenestene, som for eksempel resultater på nasjonale prøver og legetilbud i institusjonsomsorgen.²⁰ Effektivitetsanalysene tyder på at effektiviteten er høyest i større kommuner og i kommunene med de laveste inntektene, men siden det er relativt få kvalitetsindikatorer inkludert i disse analysene er det vanskelig å si om dette kun skyldes høyere effektivitet, eller om det også reflekterer forskjeller i kvalitet.

Det er også betydelige variasjoner i både inntektsnivå, tjenestetilbud og effektivitet mellom

kommuner, også mellom kommuner med om lag samme størrelse og inntektsnivå. Det at variasjonen er stor innad i kommunegrupper kan tyde på at også andre forhold, slik som kapasitet, kompetanse og lokale prioriteringer, har stor betydning for variasjonene i tjenestetilbudet mellom kommunene. Samtidig kan resultatene fra effektivitetsanalysene tyde på at den samlede effektiviteten vil øke ved en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene.

4.7 Trender over tid

Kommunesektoren og samfunnet for øvrig er i stadig endring, og samfunnsutviklingen vil også kunne påvirke hvordan inntektssystemet bør utformes. I dette avsnittet ser vi nærmere på noen utviklingstrekk de senere årene. Et aktuelt spørsmål er om det har skjedd større endringer som tilsier at vurderingene fra tidligere utvalg og gjennomganger av inntektssystemet bør endres.

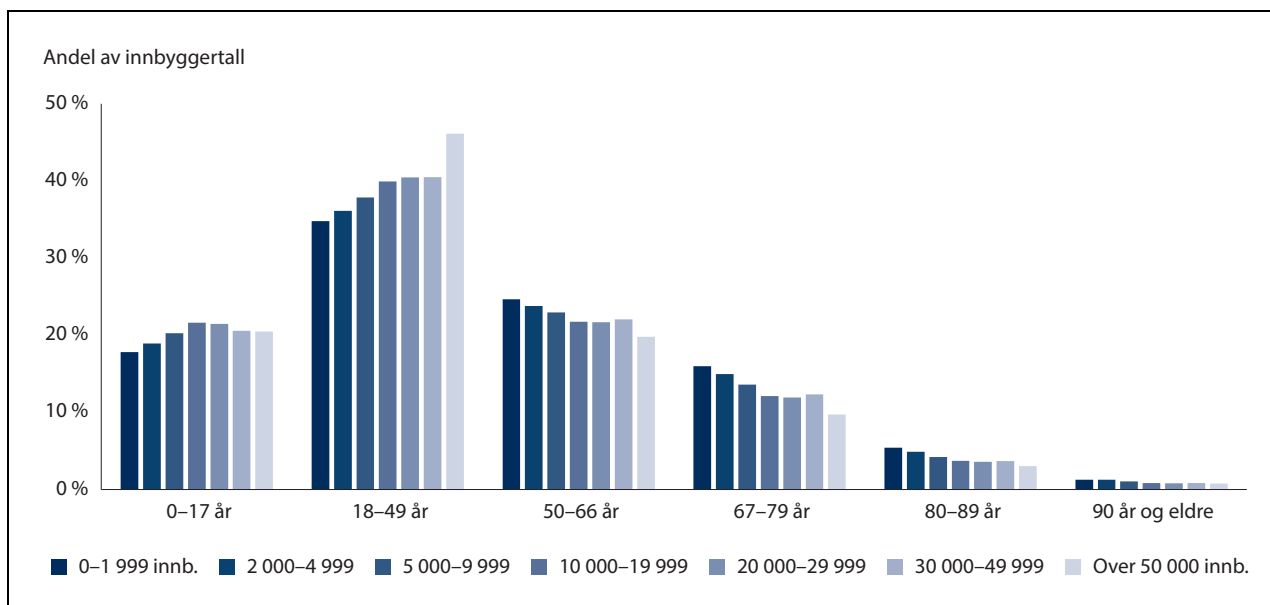
Befolkningsutvikling

Befolkningen i Norge har vokst sterkt de siste 30 årene. Siden 1990 har folketallet i Norge økt med vel 1,1 mill. innbyggere, eller i underkant av 27 prosent. Befolkningsveksten har imidlertid ikke vært jevnt fordelt mellom kommunene, og den har vært sterkest i de største kommunene og i de mest sentrale kommunene.²¹ Utviklingen har ført til større forskjeller mellom kommunene, der større og mer sentrale kommuner opplever befolkningsvekst, mens mindre kommuner og mindre sentrale kommuner samtidig har opplevd en nedgang i folketallet.

Befolkningsutviklingen påvirker kommunenes inntekter, siden inntektene i stor grad er knyttet til innbyggertallet i kommunen. Befolkningsutviklingen påvirker også kommunenes tjenestetilbud. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kommunenes kostnader ved å tilby de ulike tjenestene kan variere med størrelsen på befolkningen. Befolkningsutviklingen er ikke lik i alle kommuner, og dette stiller kommunene overfor ulike utfordringer. Kommuner med befolkningsvekst har behov for å bygge ut tjenestetilbudet, mens kommuner med befolkningsnedgang har utfordringer med å tilpasse tilbudet til et synkende folketall.

²⁰ Borge m.fl. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. SØF-rapport 01/17. Senter for økonomisk forskning.

²¹ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*.



Figur 4.8 Aldersfordeling 2021. Kommunegrupper etter størrelse. Andel av befolkningen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (tabell 12871).

Befolkningssammensetning (demografi)

Befolkningssammensetningen varierer også mellom kommunene, og den demografiske utviklingen er ikke lik i alle kommuner. Figur 4.8 viser aldersfordelingen for kommunene gruppert etter størrelse, per 2021. De minste kommunene har en lavere andel barn og unge, og en høyere andel av befolkningen i de eldste aldersgruppene. De største kommunene har den høyeste andelen innbyggere i aldersgruppen 18 til 49 år. Demografien i kommunen påvirker direkte kommunens inntekter fra skatt. Jo flere som er i arbeidsdyktig alder, jo høyere skatteinntekter får kommunen. Samtidig er dette en aldersgruppe som relativt sett er «billig» for kommunen. Som gruppe mottar de færre tjenester fra kommunen enn gjennomsnittsinnbyggeren, og en økning i andelen personer i alderen 18-49 år vil isolert sett trekke ned kommunens beregnede utgiftsbehov. Kommuner med en aldrende befolkning vil få et økt utgiftsbehov til pleie og omsorg, mens utgiftene til barn og unge reduseres.

Den demografiske utviklingen framover vil også prege kommunesektoren. Befolkningsframskrivinger viser at det vil bli stadig flere eldre innbyggere, samtidig som det blir færre personer i yrkesaktiv alder. Det vil kunne bli en utfordring for kommunene å skaffe nok arbeidskraft til å opprettholde et godt tjenestetilbud. Økonomisk vil det kunne bli en utfordring at færre personer bidrar til finansieringen av velferdstjenestene, samtidig som utgiftene vil øke.

Demografiutvalget så i sin utredning på konsekvensene av framtidige demografiutfordringer i distriktene.²² Utvalget pekte særlig på tre utfordringer; befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting. Samlet vil dette gi store forskjeller i befolkningssammensetningen mellom kommunene, og for distriktskommunene vil befolkningssammensetningen gi høyere utgifter og lavere skatteinntekter enn i mer sentrale kommuner. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommunene kompensert for utgiftsforskjeller som skyldes befolkningssammensetningen i kommunen, for eksempel en høyere eldreandel, mens det er en delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen. Med større variasjoner i demografisk utvikling kommunene imellom vil disse utjevningsordningene bli enda viktigere i tiden framover, hvis alle kommuner skal ha forutsetninger for å tilby gode og likeverdige tjenester.

Utvikling statlig styring – rettsliggjøring og normer

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, og dette framgår tydelig av kommuneloven. Loven har også flere bestemmelser om forholdet mellom stat og kommune. Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2020) omtaler de grunnleggende prinsippene for styring av kommune-

²² NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*.

sektoren, og gir noen retningslinjer for statlig styring.²³

Rammestyring, både økonomisk og juridisk, er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom til å løse sine oppgaver. Samtidig er det mest effektivt at det forvaltningsnivået som gir tjenestene, også betaler for dem. Dette legger noen føringer på hvordan staten styrer kommunesektoren. Samtidig må statens styring av kommunesektoren balansere det kommunale selvstyret mot nasjonale hensyn og behov.

Selv om rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren, gir utviklingen også eksempler på at staten styrer kommunesektoren relativt detaljert på noen områder. Dette kommer særlig til uttrykk i form av innføring av bemanningsnormer, som bemannings- og pedagognorm i barnehage og norm for lærertetthet i grunnskolen, og rettighetsfesting for innbyggerne, for eksempel til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

På oppdrag fra KS undersøkte By- og regionforskningsinstituttet NIBR om rammestyringsprinsippet følges i praksis. I rapporten pekes det på at prinsippet brytes jevnlig og at det statlige styringspresset først og fremst synes å komme til uttrykk som en kombinasjon av knappe ressurser og mer omfattende forventninger til hva kommunene skal levere av tjenester. Forskerne peker videre på at kommunene de har intervjuet oppfatter at mer omfattende og detaljert statlig styring har store implikasjoner for lokaldemokratiet. Når kommunenes frihet til å tilpasse seg og mulighetene for lokale initiativer blir stadig mer presset av de økonomiske og juridiske rammene, vurderes dette å kunne svekke tilliten til det lokale styringsnivået.²⁴

I rapporten «Statlig styring av kommunene» (2015) undersøkte det daværende direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) utviklingstrekk i statens styring av kommunene innenfor fagområdene miljø, grunnskole og helse og omsorg i perioden 1999 til 2015. I studien fant man at det var forskjeller mellom disse fagområdene, og at utviklingstrekkene i perioden gikk i retning av både mindre og mer detaljert statlig styring. Økt bruk av rammelover og begrenset bruk av øremerkede midler pekte i retning av mindre detaljert styring, samtidig som det særlig på vel-

ferdsområdene var tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.²⁵

Oppsummering

Det er store forskjeller mellom kommunene i dag, både når det gjelder innbyggertall, befolknings sammensetning, bosettingsmønster og sentralitet. Dette er alle forhold som påvirker kommunens utgifter ved å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere, og er forhold som skal fanges opp i inntektssystemet. Befolkningsutviklingen over tid, og prognosene framover, tilsier at det blir større forskjeller mellom kommunene. Enkelte områder får stadig færre innbyggere, mens andre områder opplever befolkningsvekst. Befolknings sammensetningen vil også påvirkes av dette, kommuner med nedgang i befolkningstallet vil kunne få en aldrende befolkning, med færre i yrkesaktiv alder, mens vekstkommunene får en yngre befolkning med flere i yrkesaktiv alder.

Andre forhold som også påvirker kommunenes forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester er blant annet kapasitet og tilgang på riktig kompetanse. Både Brandtzæg m.fl. (2019)²⁶ og Menon (2022)²⁷ peker på at kapasitet og kompetanse er utfordringer i dag. Mange kommuner, særlig små kommuner, opplever befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse for å oppfylle lovkrav. I sin rapport viser Menon til at kommunenes forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres, og at forskjellene mellom kommunene kan øke. En konsekvens av dette kan bli store variasjoner i tjenestekvaliteten mellom kommuner, som ikke nødvendigvis skyldes økonomi.

Inntektssystemet må utformes slik at det ivaretar alle kommuner, og systemet må oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i kommunesektoren over tid. Inntektssystemet er imidlertid et system for fordeling av inntektene til kommunene. Eventuelle utviklingstrekk som gir økte utgifter for kommunesektoren som helhet må ivaretas gjennom størrelsen på de samlede rammene til fordeling, og utfordringer knyttet til

²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

²⁴ Danielsen m.fl. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: Rammestyring i prinsipp og praksis*. NIBR-rapport 2019: 12. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

²⁵ Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-rapport 2015: 19.

²⁶ Brandtzæg m.fl. (2019). *Utrødning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473. Telemarksforskning.

²⁷ Menon (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Menon Economics.

blant annet kapasitet og kompetanse i kommunene vil ikke inntektssystemet kunne løse.

Utvalget diskuterer i kapittel 5 prinsippene for utformingen av inntektssystemet. Utvalget er i sitt mandat bedt om å legge generalistkommuneprinsippet til grunn for utformingen av inntekts-

systemet. Eventuelle forslag fra Generalistkommuneutvalget vil også kunne få betydning for utformingen av inntektssystemet, men dette må i så fall vurderes nærmere i etterkant av utvalgets utredning.

Kapittel 5

Prinsipper for utformingen av inntektssystemet

Inntektssystemet skal ivareta flere hensyn, som til dels kan være motstridende. Et viktig mål med inntektssystemet er å bidra til å sette kommunene i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. De økonomiske forutsetningene for å kunne gi et slikt likeverdig tjenestetilbud er ulike, og det er behov for en utjevning av disse forskjellene. På den andre siden skal inntektssystemet ta hensyn til det lokale selvstyret, herunder at det skal være en lokal forankring av kommunenes inntekter. Dette hensynet tilsier både at den enkelte kommune må få beholde en del av sine lokale skatteinntekter, og at det må være aksept for noen inntektsforskjeller mellom kommunene. Videre skal kommunenes inntektsgrunnlag være mest mulig forutsigbart og stabilt. Det er også ønskelig at inntektssystemet skal være utformet på en enkel og oversiktlig måte. Dette er prinsipper som ligger til grunn for utformingen av dagens inntektssystem.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvilke prinsipper som bør legges til grunn for utformingen av inntektssystemet framover, samtidig som mandatet også gir noen klare føringer. Det legges til grunn at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren, og at generalistkommuneprinsippet skal ligge fast. Disse hensynene innebærer at alle kommuner skal ha samme oppgaver og ansvar, og tilsier at inntektssystemet er viktig for å sikre at alle kommuner kan tilby gode og likeverdige tjenester.

I dette kapittelet vil vi gå gjennom forutsetningene som ligger til grunn for utformingen av dagens inntektssystem, og diskutere hvilke prinsipper som bør legges til grunn for inntektssystemet framover.

5.1 Hva er inntektssystemet – og hva er det ikke?

Da inntektssystemet ble innført i 1986, innebar dette ikke bare en endring av hvordan kommunesektoren ble finansiert, men også en endring i

hvordan staten styrte kommunesektoren. Man gikk fra et system med om lag 50 øremerkede tilskudd og detaljstyring, til generelle rammetilskudd som kommunene kunne disponere fritt innenfor gjeldende lover og regelverk.

Et system basert på rammefinansiering har flere fordeler sammenliknet med et system bestående av øremerkede tilskudd. Rammestyring legger til rette for det lokale selvstyret, ved at kommunene innenfor overordnede statlige føringer kan bestemme hvordan tjenestetilbudet skal innrettes for best mulig å ivareta lokale ønsker og behov. Dette gir større grad av prioriterings-effektivitet enn et system med utstrakt øremerking.¹ Rammestyring gir også insentiver til at kommunene er mest mulig effektive i tjenesteproduksjonen, ved at kommunene selv får beholde gevinstene av eventuelle effektiviseringstiltak. Inntektssystemet er enkelt å administrere, noe som er effektivt for både stat og kommune. Rammetilskuddet utbetales årlig i ti terminutbetalinger, og kommunene trenger verken å søke om eller rapportere på bruken av rammetilskuddet, utover regnskaps- og tjenesterapporteringen i KOSTRA.

Inntektssystemet må utformes slik at de overordnede målene med systemet ivaretas. For det første er det viktig at inntektssystemet ikke skal gi kommunene insentiver til å prioritere bestemte tjenester eller utforme tjenestetilbudet på en bestemt måte. En størst mulig andel av kommunenes inntekter bør være frie inntekter, slik at kommunene selv kan prioritere mellom lokale behov. Det er viktig at kriteriene i utgiftsutjevningen er objektive, og at de utformes slik at bestemte aktiviteter eller handlinger ikke belønnes med økte tilskudd. Inntektssystemet skal ikke være en refusjonsordning. Det er derfor ikke hensiktsmessig å bruke mål på aktiviteten i kommunene som et kriterium i utgiftsutjevningen, som for eksempel antall institusjonsplasser i omsorgstjenestene. Det vil gi kommunene insentiver til å prioritere akku-

¹ NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

rat de aktivitetene som gir uttelling i utgiftsutjevningen framfor andre aktiviteter. Antall personer i de ulike målgruppene, som antall eldre, er derfor et bedre og mer objektivt kriterium for å fange opp kommunenes behov.

Utvalget har mottatt innspill om at inntektssystemet må gi kommunene insentiver til å prioritere arbeid med innovasjon og omstilling, næringsutvikling, lavere klimautslipp og med å ta vare på natur mv. Slik inntektssystemet er utformet i dag, gir det indirekte insentiver til å arbeide med næringsutvikling, innovasjon og omstilling. Kommuner som jobber aktivt med næringsutvikling, og som jobber for å øke skattegrunnlaget i kommunen, vil få beholde deler av de økte skatteinntektene. Flere arbeidsplasser vil bidra til økt sysselsetting og muligens også tilflytting til kommunene, noe som kan innebære både økt innbyggertilskudd og økte skatteinntekter. Kommunene har også indirekte insentiver til å arbeide med innovasjon og omstilling. Dersom kommunene klarer å løse sine oppgaver og yte tjenester til innbyggerne på en mer effektiv måte, vil de få beholde en eventuell innsparing selv, siden de frie inntektene fordeles uavhengig av kommunens eget faktiske forbruk.

Når det gjelder direkte insentiver for å styre kommunenes prioriteringer, f.eks. å redusere klimautslipp og ta vare på natur, så er dette formål som ikke bør løses gjennom inntektssystemet. Skulle man få til dette, måtte man lagt inn kriterier i utgiftsutjevningen som f.eks. belønnet de kommunene som gjennomførte bestemte tiltak eller reduserte klimagassutslipp. Dette ville gripe inn i kommunenes prioriteringer, noe inntektssystemet ikke skal gjøre. Inntektssystemet er et finansieringssystem, som skal legge til rette for det lokale selvstyret og at kommunene innenfor gjeldende lover og regelverk selv kan prioritere mellom sektorer og ulike tiltak. Insentiver må gis til kommunene på andre måter enn gjennom inntektssystemet.

5.2 Prinsipper som ligger til grunn for dagens inntektssystem

Siden inntektssystemet ble innført har det vært politisk enighet om at et overordnet mål med inntektssystemet er å sørge for en rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene. I tidligere gjennomganger av inntektssystemet har det blitt lagt vekt på at en rettferdig inntektsfordeling er en fordeling som utjevner de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud.²

Norge er en enhetsstat, hvor kommuner og fylkeskommuner har fått delegert makt fra Stortinget. Det er gjennom inntektssystemet etablert et system for å utjevne forskjeller mellom kommunene slik at forskjellene mellom kommunenes tjenestetilbud ikke blir for store. Samtidig er hensynet til det lokale selvstyret viktig, og inntektssystemet må legge til rette for at det kan utøves et lokaldemokrati i kommunene.

I dette avsnittet går vi gjennom de mest sentrale hensynene som ligger bak utformingen av inntektssystemet i dag. I 5.3 diskuterer utvalget hvordan disse hensynene bør vektlegges i utformingen av utvalgets forslag til inntektssystem.

Likeverdige tjenester

Kommunen er en sentral aktør i produksjonen av nasjonale velferdstjenester. De økonomiske forutsetningene for å gi de samme tjenestene er ikke like over hele landet. Skatteinntektene per innbygger varierer betydelig mellom kommuner og gir ulike utgangspunkt for å finansiere kommunale tjenester. Behovet for kommunale tjenester, og kostnadene ved å produsere disse tjenestene, varierer også fra kommune til kommune. Uten utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi kommunale tjenester, ville forskjellene i tjenestetilbudet vært store. For eksempel hadde kommunen med det høyeste beregnede utgiftsbehovet i 2019, Utsira, et utgiftsbehov som var nær tre ganger utgiftsbehovet til kommunen med det laveste utgiftsbehovet per innbygger, Tromsø. Kommunen med de høyeste inntektene fra skatt på inntekt, formue samt naturressursskatt, Bykle, hadde samlede skatteinntekter som var over fire ganger skatteinntektene per innbygger til kommunen med det laveste skattenivået før utjevning i 2019, Kautokeino.³ Inkluderes flere inntekter i denne beregningen, som eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgift og havbruksinntekter, vil kommunen med de høyeste skatteinntektene ha om lag ni ganger så store skatteinntekter som kommunen med de laveste skatteinntektene i 2019. Når det gjelder viktige velferdstjenester som skole, barnehage og omsorgstjenester, er det ikke aksept for store forskjeller i tjenestetilbudet.

Hva menes så med at tjenestene skal være likeverdige? Dersom man legger til grunn at like-

² NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

³ Med skatteinntekter menes her skatt på inntekt, formue og naturressursskatt.

verdige tjenester er helt like tjenester, vil det ikke være forenlig med lokale tilpasninger. Kommunene er selvstendige og demokratisk styrte og skal kunne ha muligheten til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. De skal derfor også kunne velge å prioritere enkelte tjenester framfor andre så lenge de følger gjeldende lover og regler.

I lys av dette har det blitt pekt på at kommunene bør ha like *forutsetninger* for å kunne tilby det samme tjenestetilbudet. Kommuner som gjør samme valg og prioriteringer skal kunne tilby kommunale velferdstjenester på samme nivå (av lik standard eller kvalitet), og inntektssystemet må sette kommunene i stand til dette. Dersom kommunene skulle få de samme inntektene uansett hvilke valg og prioriteringer de gjør, ville det kunne svekke insentivene til en effektiv tjenesteproduksjon og fjerne insentivene til å arbeide for å øke eget skattegrunnlag. Det er dermed viktig at inntektssystemet legger til grunn at kommunene skal ha ansvar for egne valg, og at inntektssystemet som en hovedregel ikke kompenserer for forhold som er innenfor kommunenes kontroll. I praksis er det vanskelig å avgjøre hvilke forhold som er innenfor eller utenfor kommunenes kontroll.⁴ For eksempel kan det være ulike vurderinger av i hvilken grad en skal kompensere for kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønster og smådriftsulemp. En kan også stille spørsmål om i hvilken grad skattegrunnlag er utenfor enkeltkommunenes kontroll, eller om de kan påvirke utviklingen i skattegrunnlagene, f.eks. gjennom næringsutvikling.

Utvalget diskuterer hensynet til likeverdige tjenester nærmere i avsnitt 5.3.

Lokal forankring av inntektene

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunenes inntekter bør ha en viss lokal forankring. Kommunene er selvstendige enheter, som bør ha økonomisk handlefrihet og mulighet til å kunne påvirke egne inntekter. Lokalt selvstyre kan også gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene og et tjenestetilbud som er tilpasset lokale forhold. Norge har sluttet seg til det europeiske charteret om lokalt selvstyre.⁵ Charteret gir bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet, og sier blant annet at innenfor rammen av den nasjonale økonomien skal kommunene ha egne økono-

miske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. I charteret står det videre at en viss andel av ressursene som lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.

Generelt kan en form for lokal forankring av inntektene være at det er en kobling mellom de som betaler skatt lokalt og kommunenes inntekter. Dersom kommunenes inntekter fordeles i tråd med det lokale skattegrunnlaget, vil det gi kommunene insentiver til å forsøke å øke det lokale skattegrunnlaget for eksempel gjennom en aktiv næringspolitikk.

En annen form for lokal forankring er knyttet til graden av beskatningsfrihet, og innebærer at kommunene har mulighet til å påvirke sine inntekter gjennom for eksempel å velge hvilke skatter de skal kreve inn og hvilken skattesats som skal settes. Lokale skattebetalere vil ha interesse av å følge med på hvordan skattene blir brukt i kommunen. Kommunens politikere må ved valg stå til ansvar for beslutninger om skattenivå og om hvordan skattepengene brukes. Dette kan bidra til at tjenestetilbudet i større grad tilpasses lokale preferanser, og gi en bedre tilpasning mellom privat og offentlig tilbud lokalt. Lokal beskatningsfrihet kan også ses på som et virkemiddel som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet, lokalpolitisk debatt og valgdeltagelse ved lokalvalg.

Norske kommuner har i utgangspunktet få muligheter til å påvirke egne inntekter, og den lokale beskatningsfriheten er begrenset. Selv om kommunene har muligheter til å sette skattesatser for inntekts- og formuesskatten innenfor et intervall, har alle kommuner i praksis benyttet seg av de samme skattesatsene.⁶ Eiendomsskatten gir en viss grad av beskatningsfrihet ved at kommunene både kan velge om de vil skrive ut eiendomsskatt og hvilke typer eiendommer som skal skattlegges. Videre har de mulighet til å sette skattesatser og bestemme bunnfradrag innenfor rammene av et nasjonalt regelverk.

Hensynet til lokal forankring av inntektene tilsier videre at kommunene må få beholde deler av sine skatteinntekter. Dersom kommunene klarer å øke sine skattegrunnlag bør de sitte igjen med en gevinst. Inntektsutjevningen i dagens inntektssystem er allerede betydelig, og kan svekke den lokale forankringen av kommunenes inntekter.

⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

⁵ Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

⁶ Alle kommuner har benyttet seg av maksimalsatsene for inntekts- og formuesskatten de siste 40 årene. Bø kommune har fra og med skatteåret 2021 redusert satsen for formuesskatten fra 7 til 2 promille.

Utvalget viser til at den kommunale beskatningsfriheten i Norge er relativt begrenset, sammenliknet med situasjonen i våre naboland Sverige og Danmark. Norske kommuner har få muligheter til å påvirke inntektene gjennom for eksempel å sette skattesats selv. Selv om utjevning av de økonomiske forutsetningene kommunene imellom er viktig, bør ikke den lokale forankringen av kommunenes inntekter svekkes betydelig sammenliknet med i dag. Endringer med sikte på større utjevning mellom kommunene, eller et mer stabilt inntektsgrunnlag, må balanseres mot hensynet til at kommunene fortsatt skal ha insentiver til å øke eget inntektsgrunnlag.

Forutsigbarhet og stabilitet i inntektene

Forutsigbarhet i inntektene er et viktig hensyn i finansieringen av kommunesektoren. Skatteinntekter og rammetilskudd finansierer velferdstjenester i kommunene som ikke bør variere mye fra år til år.

Skatteinntektene er mindre forutsigbare enn rammetilskudd, og forutsigbarheten i kommunenes inntekter avhenger dermed av hvor stor andel som kommer som skatteinntekter. En høyere skatteandel vil isolert sett gi et mer ustabilt inntektsgrunnlag for kommunene. Staten gir et signal om hva veksten i de frie inntektene for kommunene samlet vil være påfølgende år allerede når revidert nasjonalbudsjett legges fram i mai, slik at kommunene kan ta høyde for dette i sine budsjettprosesser. I statsbudsjettet gis det et anslag på skatteinntektene, men den faktiske skatteinngangen vil i større eller mindre grad avvike fra dette.

Usikkerheten rundt skatteinntektene kan knyttes til to forhold. For det første er det usikkert om de nasjonale skatteanslagene vil samsvare med faktisk skatteinngang i kommunene. For det andre er det usikkert i hvilken grad skatteinngangen i den enkelte kommune vil følge utviklingen på landsbasis. Inntektsutjevningen bidrar til å redusere den lokale risikoen, men ikke risikoen knyttet til de nasjonale skatteanslagene. Det er dermed viktig at kommunenes skattegrunnlag er mest mulig stabile.

Forutsigbarhet i kommunenes inntektsrammer er også viktig for staten. Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor, og hensynet til stabilitet i den nasjonale økonomien tilsier at kommunenes inntektsrammer også bør være stabile. Inntektssystemet bør derfor også legges til rette for makroøkonomisk styring av kommunesektoren.

De siste årene har den faktiske skatteinngangen gitt en betydelig merskattevekst for kommunene, og det er blitt mer krevende å anslå kommunenes inntekter fra inntektsskatten. Dette skyldes særlig endringer i utbytteskatten, siden utbytte er en del av grunnlaget for skatt på alminnelig inntekt. Selv om kommunene i dette tilfellet har fått høyere skatteinntekter enn det som først ble anslått, er det, etter utvalgets syn, flere uheldige sider ved uforutsigbarheten i dette skattegrunnlaget. En gjennomgang av denne problemstillingen og en diskusjon av stabiliteten i kommunenes skattegrunnlag finnes i kap. 8.1.2.

Et enkelt og gjennomslutlig inntektssystem

Et siste hensyn som inntektssystemet bør ivareta er at det skal være enkelt, godt dokumentert og lett å sette seg inn i. Inntektssystemet har mange ganger blitt kritisert for å være for komplisert og lite tilgjengelig.

Det bør være mulig for politikere og administrasjon i kommunene å forstå mekanismene i inntektssystemet. Dette er viktig for at de skal kunne forstå inntektsutviklingen og forutse hvordan inntektssystemet vil slå ut for egen kommune. Det er også viktig at både politikere og velgere kan vurdere rimeligheten av systemet, dersom de skal kunne ha mulighet til å påvirke innretningen av det. Dersom inntektssystemet er utilgjengelig for mange, kan det svekke legitimiteten til systemet.

Det vil ofte være en motsetning mellom ønsket om å ha et mest mulig rettferdig og treffsikkert system og det å ha et enkelt system. Det er store forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder nivået på skatteinntektene og kommunenes forutsetninger for å gi kommunale tjenester. Jo flere elementer som inkluderes i inntektssystemet for å fange opp ulike sider ved kommunenes behov, desto mer komplisert vil systemet bli. Etter utvalgets vurdering bør man forsøke å gjøre inntektssystemet så enkelt som mulig, og utvalget har vurdert om det finnes elementer i inntektssystemet som er unødvendig kompliserte og som kan fjernes eller forenkles.

Etter utvalgets vurdering er det en relativt god balanse mellom rettferdighet og enkelhet i dagens inntektssystem. Fordelingen av inntektene tar i hovedsak utgangspunkt i en fordeling per innbygger, før det er noen ordninger for utjevning av kommunenes skatteinntekter og av forskjeller i kommunenes utgifter til tjenesteproduksjonen. Inntektssystemet kompliseres av en rekke elementer som kommer i tillegg til disse ordningene, slik som saker som fordeles etter særskilte krite-

rier eller regionalpolitiske tilskudd. Slike elementer bør kunne begrunnes ut fra andre hensyn inntektssystemet skal ivareta.

5.3 Utvalgets vurderinger – økt vekt på likeverdige tjenester

I dette kapittelet har vi omtalt hensyn som det bør legges vekt på i utformingen av inntektssystemet. Det er et overordnet mål at inntektssystemet skal legge til rette for at kommunene kan tilby et likeverdig tjenestetilbud. Omfordelingen i dagens inntektssystem er allerede betydelig, men utvalget har vurdert behovet for ytterligere utjevning i lys av utviklingen i kommunenes rammebetingelser og oppgaver de siste tiårene.

I kapittel 4 er det pekt på noen forhold som kan bidra til at tjenesteproduksjonen varierer mellom kommunene. Noen forskjeller skyldes at kommunene prioriterer ulikt og at innbyggerne i ulik grad etterspør de forskjellige tjenestene. Andre forskjeller skyldes at kommunene har ulike kostnadsulempere i tjenesteproduksjonen og at de økonomiske rammebetingelsene ikke er like. Videre kan variasjoner i tjenestetilbudet skyldes at ikke alle kommuner er like effektive i produksjonen, og/eller at kompetanse og kapasitet er ulikt fordelt mellom kommunene.

Et av målene med inntektssystemet er å legge til rette for at *alle* kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Et sentralt spørsmål i utformingen av inntektssystemet er derfor hva som er likeverdige tjenester. Likeverdige tjenester betyr ikke nødvendigvis at tjenestene skal være like i alle kommuner. Kommunene er selvstendige og demokratisk styrte enheter, og hovedprinsippet for statlig styring skal være rammestyring. Dette innebærer at det må være rom for at tjenestene varierer mellom kommunene, ut fra hvordan man lokalt ønsker å innrette tjenestetilbudet i kommunen.

Hensynet til det lokale selvstyret og lokal forankring av inntektene tilsier videre at kommunene bør kunne påvirke egne inntekter, f.eks. i form av skatteinntekter, og at kommunene bør få beholde en betydelig andel av sine lokale skatteinntekter. Dette innebærer inntektsforskjeller mellom kommunene.

Samtidig har kommunene ansvar for velferds-tjenester som det stilles store krav til, både fra nasjonale myndigheter og fra innbyggerne selv. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad finansieringssystemet skal godta forskjeller mellom kommunene som skyldes forhold

kommunene ikke (eller i begrenset grad) selv har kontroll over, for eksempel kostnadsforhold, befolkningens sammensetning og skattegrunnlagene gitt ved innbyggernes inntekts- og formuesnivå.

Inntektssystemet utjevner i dag forskjeller i skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen, og forskjeller i utgiftsbehov gjennom utgiftsutjevningen. En situasjon helt uten slike mekanismer representerer et ytterpunkt der forskjellene i tjenestetilbud mellom kommunene kunne blitt veldig store. Et annet ytterpunkt er et rent overføringssystem som fullt ut kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag og for ufrivillige forskjeller i kostnads- og etterspørselsforhold. Dette ytterpunktet gir alle kommuner de samme mulighetene til å yte tjenester til innbyggerne, men bryter med hensynet til lokal forankring av inntekter, dvs. ønsket om at kommunene i noen grad skal kunne påvirke nivået på egne inntekter. Et rent overføringssystem vil også gjøre kommunene helt avhengige av staten finansielt sett. Dette ville bryte med hensynet til det lokale selvstyret, som har en verdi i seg selv.

Borgeutvalget diskuterer et mellomalternativ til de to ytterpunktene omtalt over, der kommuner som foretar de samme valg og prioriteringer skal kunne gi det samme tjenestetilbudet til sine innbyggere.⁷ En slik tilnærming tilsier full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold og full kompensasjon for ulikhet i kommunenes skattegrunnlag, men også at kommunene selv fullt ut må bære konsekvensene av valg av skattesatser. Dette omtales gjerne som at kommunene gis samme fiskale kapasitet. Full utjevning av fiskal kapasitet innebærer at forskjeller i tjenestenivå som skyldes valg av skattesats(er) er forenlige med likeverdige tjenester og de skal dermed ikke utjevnes. Forskjeller i tjenestenivået som skyldes ulike inntektsnivå blant innbyggerne (ulike skattegrunnlag) er derimot ikke forenlige med likeverdige tjenester, og slike forskjeller skal utjevnes.

De kommunale inntektene fra inntekts-, formues- og naturressursskatt utjevnes i dagens inntektsutjevning, men utjevningen er bare delvis. Omfordelingen reduserer de økonomiske forskjellene mellom kommunene ved å løfte alle kommuner til et minstenivå som i praksis utgjør om lag 94 pst. av landsgjennomsnittet for de skatteinntektene som inngår. Siden det ikke er full utjevning av forskjeller i skatteinntekter, vil kom-

⁷ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

muner som lykkes i å øke sine skattegrunnlag sitte igjen med en gevinst.

Tjenestetilbudet i kommunene påvirkes også av de inntektene som ikke omfordeles. Eiendoms-skatt, inntekter fra havbruksfond, konsesjons-kraftinntekter, finansielle inntekter og brukerbeta-linger er holdt utenom dagens inntektsutjevning. På disse områdene er det dermed ingen utjevning av fiskal kapasitet på inntektssiden. Siden disse inntektene til dels er svært skjevt fordelt mellom kommunene, bidrar de til at noen kommuner kan ha et meget høyt nivå på de kommunale tjenes-tene. Dette kan igjen påvirke den alminnelige opp-fatningen av hva som er et godt og likeverdig tjenestetilbud, og dermed skape økt press på kom-muner med lavere inntekter.

Gjennom utgiftsutjevningen blir kommunene kompensert for ufrivillige etterspørsels- og kost-nadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. Dermed får kommuner som er relativt sett dyrere å drive høyere inntekter enn kommuner som er relativt sett billigere å drive, og kommunene har likere forutsetninger for å tilby tjenester til sine innbyggere. Dagens utgiftsutjevning omfatter om lag 80 pst. av kommunes brutto driftsutgifter, og innenfor de områdene som er inkludert er det full utjevning av forskjellene. Noen viktige spørsmål i utformingen av utgiftsutjevningen er hvilke kost-nadsforskjeller som skal utjevnes, hvilke sektorer som skal omfattes og graden av utjevning.

Utvalgets vurdering – Utjevning som grunnlag for likeverdige tjenester

Sett i lys av omtalen over mener utvalget at det er rimelig å forstå likeverdige tjenester som at det skal være små forskjeller i kommunenes mulig-heter til å kunne tilfredsstille innbyggernes behov for tjenester. Også dagens inntektssystem bidrar til en betydelig utjevning av disse mulighetene mellom kommunene, med en full utjevning av ufri-villige kostnadsulempers og en betydelig utjevning av skatteinntekter.

De senere årene har utviklingen gått i retning av større vektlegging av like tjenester, på tvers av kommunene. Økt innslag av bemanningsnormer mv. reduserer kommunenes muligheter til å tilfredsstille innbyggernes behov ved å tilpasse tjenestetilbud og ressursbruk. Kommuner som tidligere har kunnet organisere seg slik at man utnytter stordriftsfordeler vil med ulike beman-ningsnormer få en begrenset mulighet til dette. Denne typen normer er problematiske innenfor en rammefinansieringsmodell, siden normer på ett tjenesteområde også vil få konsekvenser på

andre tjenesteområder. Normer for én tjeneste styrer kommunens produksjon av denne tjene-sten, og innenfor en gitt ramme vil kommunen i realiteten ikke ha andre muligheter for å tilpasse seg enn å redusere tilbudet av andre tjenester for å kunne oppfylle normene.

Etter utvalgets vurdering bør denne utvik-lingen, hvis den fortsetter, også få konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommunene. Hvis det forventes at kommunenes tjenestetilbud i større grad skal være likt, kan det ikke være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at hensynet til likeverdige tjenester bør tillegges høyere vekt i utformingen av inntektssystemet.

Befolkningsmessig er det allerede store for-skjeller mellom kommunene, både med hensyn til befolkningssammensetning og -utvikling. Disse forskjellene vil trolig øke framover. Inntekts-systemet må utformes slik at det håndterer alle typer kommuner, både kommuner med befolk-ningsvekst og kommuner med befolknings-nedgang og kommuner med endringer i befolk-ningens sammensetning, herunder endringer i andelen eldre og andelen barn i barnehage- og grunnskolealder. Fordelingen av inntektene gjen-nom inntektssystemet må også fange opp slike utviklingstrekk, slik at inntektene følger utvik-lingen og behovene i den enkelte kommune. De totale inntektsrammene for kommunesektoren vil trolig bli satt under sterkere press framover. Etter utvalgets syn er det viktig at demografiutviklingen fortsatt tillegges stor vekt ved fastsettelsen av de frie inntektene. Samtidig vil det også bli viktigere at knappe ressurser fordeles på en god måte mellom kommunene gjennom omfordelingen i inntektssystemet.

Med utvalgets forståelse av likeverdige tjenes-ter blir utformingen av inntektsutjevningen i stor grad et spørsmål om en avveining av hensynet til likeverdighet opp mot hensynet til lokal for-ankring av kommunenes inntekter. Det er vanske-lig å gi et faglig svar på hvordan disse hensynene skal balanseres, og dette vil i stor grad være en politisk avveining. Utvalget vil imidlertid minne om at denne avveiningen ikke bare handler om valg av skatteandel og utjevningsgraden i inn-tektsutjevningen. En må også ta stilling til hvilke inntekter som bør eller kan være med i utjev-ningen, om alle inntekter skal utjevnes med samme faktor og innenfor hvilke intervaller kom-munene eventuelt selv skal kunne fastsette satser. Slike vurderinger bør hvile på en god forståelse av hvordan de ulike forholdene spiller sammen. I kapittel 8 drøfter utvalget utformingen av skatte-

elementene i inntektssystemet, hvilke inntekter som etter utvalgets syn egner seg for utjevning, og hvordan en utjevning av disse inntektene kan utformes. Diskusjonen tar også opp hvordan inntektsutjevningen bør utformes dersom kom-

munenes frihet til å sette satsene lavere enn den nasjonale maksimalsatsen skulle bli tatt i bruk. Utformingen av utgiftsutjevningen er nærmere drøftet i kapittel 9.

Kapittel 6

Dagens inntektssystem

Kommunenes inntekter fra rammetilskudd og skatteinntekter er de såkalte frie inntektene, og utgjør om lag 353 mrd. kroner i 2022. Det er de frie inntektene som fordeles og omfordeles gjennom inntektssystemet. Inntektssystemet består av flere elementer, hvor de tre viktigste er:

- en utjevning av skatteinntekter (inntektsutjevningen)
- en utgiftsutjevning som skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet
- ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

I dette kapittelet vil vi gjennomgå de ulike elementene i dagens inntektssystem. I delkapittel 6.4 gjennomgås historikken bak inntektssystemet, fra det ble innført i 1986 og fram til i dag.

6.1 Skatteinntekter og inntektsutjevning

Skatteinntektene som i dag omfattes av inntektssystemet og av inntektsutjevningen er skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, samt naturressursskatt fra kraftforetak. Disse er anslått til 188 mrd. kroner for kommunene i 2022.

6.1.1 Skatteandel

Hvor stor del av kommunesektorens samlede inntekter som skal komme som skatteinntekter omtales som skatteandelen. I dag utgjør skatteinntekter om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Siden 2011 har det vært en målsetning at skatteandelen skal utgjøre 40 pst. Før dette var skatteandelen noe høyere.

Hoveddelen av kommunenes skatteinntekter kommer fra inntektsskatten. De kommunale maksimale skattørene (skattesatsene) på alminnelig inntekt fastsettes med utgangspunkt i å treffe på målsetningen om skatteandel. Dette skjer med utgangspunkt i forventet utvikling i skattegrunn-

lagene og innenfor den samlede rammen for kommuneopplegget i statsbudsjettet.

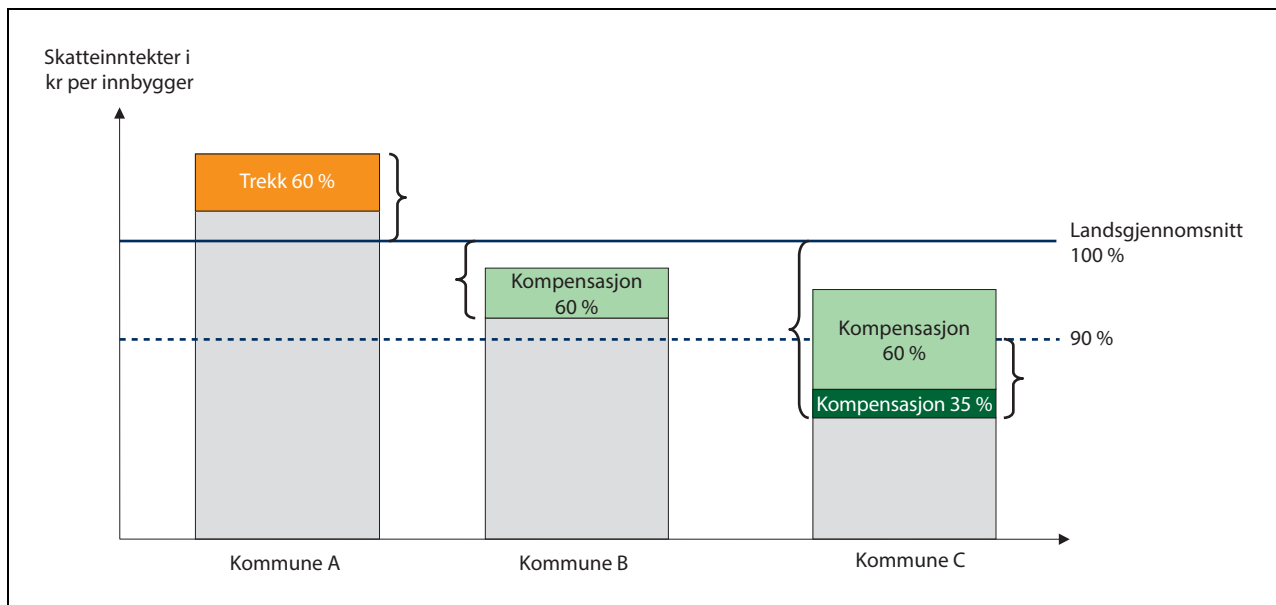
Jo høyere skatteandelen er, desto mer vil isolert sett inntektene mellom kommunene variere, siden skattegrunnlagene og skatteinntektene i utgangspunktet er ulikt fordelt mellom kommunene. Skatteinntektene er også en mer uforutsigbar inntektskilde enn for eksempel rammetilskudd. Jo høyere skatteandelen er, desto større er usikkerheten knyttet til inntektsnivået både for kommunesektoren som helhet og for den enkelte kommune.

6.1.2 Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen utjevner delvis forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Kompensasjonsgraden angir hvor sterk utjevningen er. Inntektsutjevningen består av en symmetrisk utjevning på 60 pst., samt en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter på under 90 pst. av landsgjennomsnittet. Symmetrisk inntektsutjevning innebærer at kommuner med inntekter over et gitt referansenivå trekkes prosentvis like mye per innbygger, som det kommunene med inntekter under referansenivået blir kompensert med. Referansenivået er landsgjennomsnittet for skatteinntekter i kroner per innbygger.

Kompensasjonsgraden på 60 pst., samt tilleggskompensasjonen for kommuner med skatteinntekter på under 90 pst. av landsgjennomsnittet, har vært uendret siden 2011.

Figur 6.1 gir en illustrasjon av inntektsutjevningen. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, som kommune A i figuren, får et trekk i inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, som kommune B i figuren, får en kompensasjon gjennom inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet, som kom-



Figur 6.1 Illustrasjon av inntektsutjevningen.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

mune C i figuren, får i tillegg til dette en tilleggs-kompensasjon på 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Samlet trekk fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarer samlet kompensasjon til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet innenfor den symmetriske delen av inntektsutjevningen. Tilleggs-kompensasjonen til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet finansieres av alle kommuner ved at de trekkes med et likt beløp per innbygger.

Inntektsutjevningen foretas løpende, og beregnes ti ganger i året i forbindelse med terminutbetalingene av rammetilskudd til kommunene. Løpende inntektsutjevning innebærer at trekk eller tillegg i inntektsutjevningen til hver enkelt kommune beregnes fortløpende gjennom året, etter hvert som skatteinngangen foreligger. Trekk eller tillegg i inntektsutjevningen blir avregnet mot utbetalingen av rammetilskuddet.

I kap. 7.9 omtales virkningene av dagens inntektsutjevning nærmere.

6.2 Rammetilskuddet

Rammetilskuddet består av syv ulike tilskudd, og utgjør om lag 149 mrd. kroner i 2022. Innbyggertilskuddet er det største tilskuddet, og utgjør om lag 96 pst. av det samlede rammetilskuddet. De

resterende 4 pst. er hovedsakelig regionalpolitisk begrunnede tilskudd, som omtales nærmere under avsnitt 6.2.4. Tabell 6.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2022, fordelt på de ulike tilskuddene innenfor rammetilskuddet.

6.2.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle kommuner, men omfatter samtidig flere ordninger som omfordeler inntekter mellom kommunene:

- utgiftsutjevningen
- korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- inntektsgarantiordningen
- saker med særskilt fordeling, inkl. inndelings-tilskudd til kommuner som slår seg sammen.

6.2.2 Utgiftsutjevningen

Det er store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige tjenester. Utgiftsutjevningen omfatter i dag sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern, land-

Tabell 6.1 Rammetilskuddet til kommunene, fordelt på ulike tilskudd (poster). Statsbudsjettet 2022.

Rammetilskuddet til kommunene	Forslag til statsbudsjett 2022 (1000 kr)
Innbyggertilskudd	144 268 487
Distriktstilskudd Sør-Norge	808 128
Distriktstilskudd Nord-Norge	2 253 346
Regionsentertilskudd	203 375
Veksttilskudd	145 756
Storbytilskudd	608 665
Skjønnstilskudd	990 000
Sum rammetilskudd	149 277 757

bruk og administrasjon og miljø. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller, etter en kostnadsnøkkel.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforskjeller i tilknytning til de kommunale tjenestene. Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke. Frivillige kostnadsforskjeller er kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i effektivitet og i standard/kvalitet.

Et annet grunnleggende prinsipp i dagens inntektssystem er at alle kommuner skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning av de ufrivillige kostnadsforskjellene gjennom utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. For å unngå at utgiftsutjevningen utjevner selvvalgte etterspørsels- og kostnadsforhold er den basert på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke på kommunenes faktiske utgifter. Grunnlaget for utgiftsutjevningen er beregnet utgiftsbehov på landsbasis (målt per innbygger), og den enkelte kommunes beregnede utgiftsbehov ses i forhold til dette gjennomsnittet. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor summen av tillegg for kommuner som blir tilført midler gjennom utgiftsutjevningen tilsvarer summen av trekk for kommuner som gir fra seg midler.

6.2.3 Kostnadsnøkkelen

Utgiftsbehovet til de enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen er et sett med kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en kommune er å drive.

Det er to typer faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov;

- behovet for kommunale tjenester (etterspørselen)
- kostnadene ved å tilby en tjeneste

Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader og størrelsen på innbyggernes underliggende etterspørsel, slik som bosettingsmønster, kommunestørrelse, alderssammensetningen i befolkningen og sosio-økonomiske forhold.

Kostnadsnøkkelen består av kriterier som forklarer hvorfor utgiftsbehovet varierer mellom kommunene, og hvert kriterium har en vekt som sier noe om hvor stor andel av variasjonene i utgiftsbehovet kriteriet forklarer. Kriteriene, og vektingen av disse, er i hovedsak fastsatt på grunnlag av statistiske analyser av variasjonene i kommunenes faktiske utgifter. For å ivareta hovedprinsippene i utgiftsutjevningen er det lagt vekt på at kriteriene skal være objektive, det vil si at kommunene ikke skal kunne påvirke verdien på kriteriene gjennom egne beslutninger. Kriteriene må videre være basert på offentlig tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig. Kostnadsnøkkelen for 2022 er vist i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Kostnadsnøkkelen for kommunene 2022.

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 0–1 år	0,0057
Andel innbyggere 2–5 år	0,1355
Andel innbyggere 6–15 år	0,2632
Andel innbyggere 16–22 år	0,0236
Andel innbyggere 23–66 år	0,1051
Andel innbyggere 67–79 år	0,0570
Andel innbyggere 80–89 år	0,0775
Andel innbyggere 90 år og over	0,0389
Gradert basiskriterium ¹	0,0159
Sonekriteriet ²	0,0100
Nabokriteriet ³	0,0100
Landbrukskriteriet ⁴	0,0021
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0070
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0491
Ikke-gifte 67 år og over	0,0459
Dødelighet	0,0459
Uføre 18–49 år	0,0063
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0082
Opphopningsindeks ⁵	0,0093
Aleneboende 30–66 år	0,0189
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0186
Lavinntektskriteriet	0,0117
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0165
Innbyggere med høyere utdanning	0,0181
Sum	1,0000

¹ Kriteriet er et mål på smådriftsulemper.

² Kriteriet er et mål på bosettingsmønsteret og måler reiseavstand innenfor sone i km. En sone er et geografisk sammenhengende område som består av grunnkretser.

³ Kriteriet er et mål på bosettingsmønsteret og måler reiseavstand til nabogrunnkrets.

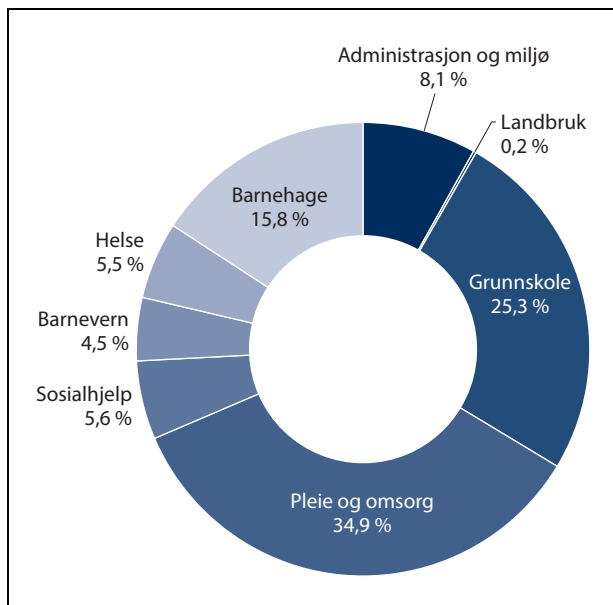
⁴ Kriteriet består av tre delkriterier: Antall jordbruksbedrifter (67,9 pst. vekt), antall landbrukseiendommer (27,6 pst. vekt) og det totale arealet i kommunene (4,47 pst. vekt).

⁵ Indeksen består av kriteriene skilte og separerte, arbeidsledige og personer med lav inntekt.

6.2.4 Sektorer i utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen omfatter i dag velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og

omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern, administrasjon og miljø samt landbruk i utgiftsutjevningen. For hver av disse sektorene er det en egen delkostnadsnøkkel som fanger opp ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i sektoren. Delkostnadsnøkkelene vektes så sammen til



Figur 6.2 Sektorenes andel av samlet utgiftsutjevning 2022

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

en samlet kostnadsnøkkel for kommunenes utgiftsbehov.

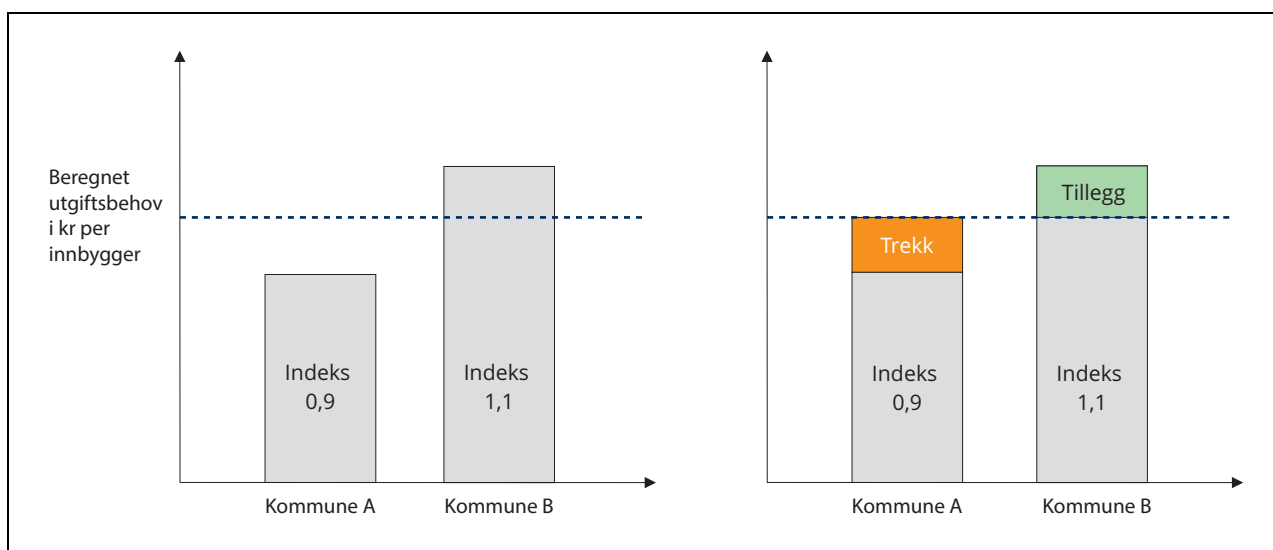
Sektorens (delkostnadsnøkkelens) andel av den totale kostnadsnøgkelen, og dermed også den totale omfordelingen i utgiftsutjevningen, bestemmes av sektorens størrelse, målt ved netto driftsutgifter. Figur 6.2 viser hvor stor andel de ulike sektorene utgjør av den samlede kostnadsnøgkelen i 2022.

6.2.5 Utgiftsutjevningen i praksis

Ved hjelp av kostnadsnøgkelen og kriteriedata for alle kommuner, blir det for hver enkelt kommune beregnet en indeks for beregnet utgiftsbehov. Indeksen blir beregnet slik at landsgjennomsnittet er lik 1. Kommuner med verdi på indeksen over 1 har et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, mens kommuner med en verdi på indeksen under 1 har et lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet.

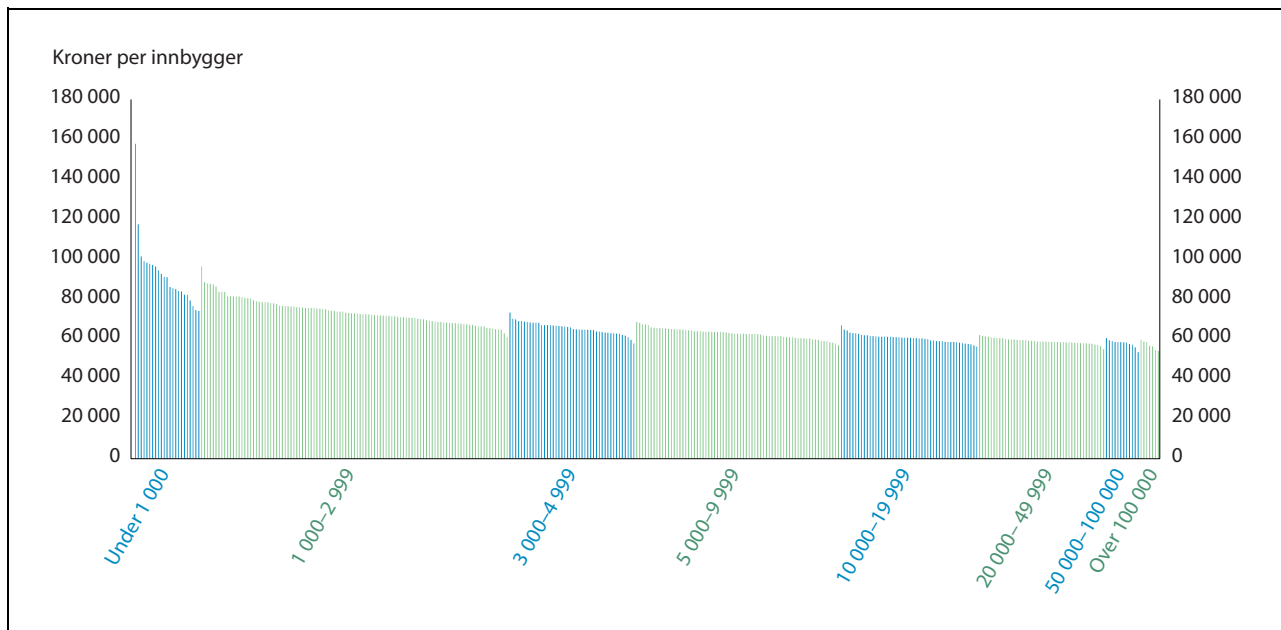
Utgiftsutjevningen er illustrert i figur 6.3 under. Kommune A har en indeks på 0,9 og et beregnet utgiftsbehov (per innbygger) som ligger 10 pst. under landsgjennomsnittet, mens kommune B har en indeks på 1,1 og et beregnet utgiftsbehov som ligger 10 pst. over landsgjennomsnittet. Kommune A får dermed et trekk i innbyggertilskuddet tilsvarende differansen mellom eget beregnet utgiftsbehov og landsgjennomsnittet, mens kommune B får et tillegg i innbyggertilskuddet på differansen mellom eget beregnet utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Summen av tillegg for alle kommuner tilsvarer summen av trekk for alle kommuner i utgiftsutjevningen.

I 2022 omfordeles om lag 7,9 mrd. kroner gjennom utgiftsutjevningen. 291 kommuner får et tillegg, mens 65 kommuner får et trekk. Kommunen med det laveste beregnede utgiftsbehovet i 2022 er Tromsø, med en indeks på 0,9, mens Utsira har det høyeste beregnede utgiftsbehovet med en indeks på 2,7.



Figur 6.3 Illustrasjon omfordeling i utgiftsutjevningen

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.



Figur 6.4 Beregnet utgiftsbehov per innbygger for alle kommuner gruppert etter innbyggertall 2022.

Kilde: Grønt hefte 2022. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2021–2022).

I 2022 tilsvarer landsgjennomsnittet, eller en indeksverdi på 1, et beregnet utgiftsbehov på 59 073 kroner pr innbygger. Figur 6.4 viser beregnet utgiftsbehov for hver enkelt kommune, gruppert etter innbyggertall og sortert etter nivå på utgiftsbehovet innenfor hver gruppe. Figuren viser at det er en viss variasjon innenfor hver størrelsesgruppe, men at de minste kommunene har høyere utgiftsbehov enn de større kommunene. Årsaken til dette er blant annet at de små kommunene kan ha svært høye verdier på kriteriene i kostnadsnøkkelen som måler smådriftsulemper (gradert basiskriterium) og bosettingsmønsteret/reiseavstander (sone- og nabokriteriet).

6.2.6 Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det også midler som ikke er en del av utgiftsutjevningen, men som blir gitt en særskilt fordeling. Dette gjelder blant annet finansiering av oppgaver som kun et fåtall kommuner har eller oppgaver der det er vanskelig å finne en god fordeling av midler ved hjelp av de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Særskilt fordeling som ikke gjelder et lite antall kommuner skal fortrinnsvis kun benyttes i en kortere periode, jf. veilederen for statlig styring av kommunesektoren.¹ I 2022 blir om lag 4,3 mrd.

kroner fordelt med særskilt fordeling, tilsvarende (noe under 1) pst. av de frie inntektene.

En av sakene som gis med særskilt fordeling er inndelingstilskuddet til kommuner som slår seg sammen. Dette er et eget tilskudd den nye kommunen mottar fra det året sammenslåingen trer i kraft, og gjennom inndelingstilskuddet får kommunen kompensasjon for at en sammenslåing vil redusere størrelsen på rammetilskuddet som følge av lavere beregnede smådriftsulemper og eventuelt nedgang i distriktstilskudd. Det gis full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet blir beregnet ut fra inntektssystemet det året sammenslåingen trer i kraft, og prisjusteres årlig. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen. Deretter trappes tilskuddet ned over fem år.

6.2.7 Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

I 2022 er det om lag 26 870 elever som går i statlige og private grunnskoler. For disse elevene har kommunene kun et ansvar for å finansiere spesialundervisning og skoleskyss. De statlige og private skolene finansieres i hovedsak gjennom egne bevilgninger i statsbudsjettet.

Innbyggertilskuddet og utgiftsbehovet til kommunene må derfor reduseres for å ta høyde for at

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

kommunene har et begrenset finansieringsansvar for disse elevene. Teknisk gjennomføres dette ved en årlig justering av innbyggertilskuddet for endring i elevtallet i statlige og private skoler på landsbasis.

Justeringen av innbyggertilskuddet innebærer isolert sett at alle kommuner får et likt trekk per innbygger uavhengig av antall elever fra kommunen som går i statlige og private skoler. Dette rettes opp ved å omfordele trekket mellom kommunene etter hvor mange av kommunenes innbyggere som går i statlige og private skoler.

Denne omfordelingen (korreksjonsordningen) er utformet slik at kommunene med elever i statlige og private skoler får et trekk i rammetilskuddet per elev etter fastsatte satser. Det som trekkes inn fra disse kommunene fordeles deretter ut til alle kommuner etter hver kommunes andel av utgiftsbehovet. Gjennom dette blir korreksjonsordningen en ren omfordelingsordning mellom kommunene.

6.2.8 Inntektsgarantiordningen

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009, og er en fast overgangsordning i rammetilskuddet. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste. Ordningen sikrer at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra ett år til det neste som er lavere enn 400 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen. Ordningen blir finansiert gjennom et likt trekk per innbygger for alle kommuner.

6.3 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem regionalpolitiske tilskudd, som er begrunnet ut fra ulike distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge, veksttilskuddet, storbytilskuddet og regionsentertilskuddet. Bakgrunnen for denne typen regionalpolitiske tilskudd er at inntektssystemet er brukt som et virkemiddel for å nå ulike regional- og distriktpolitiske målsetninger. Begrunnelsen for distriktstilskuddene er blant annet et mål om å opprettholde bosettingsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene. De øvrige tilskuddene er blant annet begrunnet med at det er

noen særskilte utfordringer for de største kommunene og for kommuner med svært høy befolkningsvekst.

De regionalpolitiske tilskuddene utgjør samlet sett en relativt liten del av det totale rammetilskuddet, men for enkeltkommuner kan disse tilskuddene utgjøre en relativt stor andel av det totale rammetilskuddet.

6.3.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta små kommuner og kommuner i Sør-Norge med svak samfunnsmessig utvikling og distriktsmessige utfordringer. Dagens distriktstilskudd Sør-Norge ble innført i 2017, og var en sammenslåing av det tidligere distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet.

Kriteriene for å motta distriktstilskudd Sør-Norge er at kommunen:

- har under 3 200 innbyggere eller en distriktsindeks på 46 eller lavere, og
- har en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet.

Distriktsindeksen blir brukt som et mål på graden av distriktsutfordringer i en kommune, og består av ulike indikatorer for sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå.

Kommuner med under 3 200 innbyggere får et tilskudd per kommune. Satsene varierer etter kommunens verdi på distriktsindeksen, der kommuner med en indeks på 35 eller lavere får tilskudd etter den høyeste satsen.

For kommuner med 3 200 innbyggere eller mer blir tilskudd gitt delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger. Kommuner med distriktsindeks på 35 eller lavere får tilskudd etter de høyeste satsene, mens kommuner med indeks mellom 35 og 46 får tilskudd etter lavere satser. Satsene for distriktstilskudd Sør-Norge i 2022 er vist i tabell 6.3.

I 2022 er det 136 kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge, og tilskuddet utgjør totalt 808 mill. kroner.

6.3.2 Distriktstilskudd Nord-Norge

Distriktstilskudd Nord-Norge går til alle kommuner i Troms og Finnmark, Nordland og noen kommuner i den nordligste delen av Trøndelag. Dagens distriktstilskudd Nord-Norge ble innført i 2017, og var en videreføring av to tidligere til-

Tabell 6.3 Satser i distriktstilskudd Sør-Norge 2022.

Indeks	Kommuner med 3200 innbyggere eller mer		Kommuner med færre enn 3200 innbyggere
	Sats per kommune (1000 kr)	Sats per innbygger (kroner)	Sats per kommune (1000 kr)
Indeks 0–35	1 307	1 183	6 034
Indeks 36–38	1 047	947	5 432
Indeks 39–41	785	710	4 827
Indeks 42–44	522	473	4 225
Indeks 45–46	262	237	3 620
Indeks over 46	0	0	3 017

skudd: Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet.

Den største delen av tilskuddet (1,75 mrd. kroner) blir fordelt med en sats per innbygger til alle kommuner i disse områdene. Satsen er differensiert mellom kommuner i ulike fylker og geografiske områder, jf. første del av tabell 6.4.

Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere kan i tillegg motta et småkommunetillegg innenfor tilskuddet. Dette tilskuddet fordeles etter de samme kriteriene og satsene som småkommunetillegget i distriktstilskudd Sør-Norge. Kommunene i tidligere Finnmark fylke og kommuner i til-

takssonen i tidligere Troms fylke får småkommunetillegg etter en høyere sats enn øvrige kommuner. Satsene er vist i nedre del av tabell 6.4.

Distriktstilskudd Nord-Norge er i 2022 på totalt 2,25 mrd. kroner, og det er 91 kommuner som mottar tilskuddet. Av disse er det 57 kommuner som mottar både det generelle tilskuddet per innbygger og småkommunetillegg.

6.3.3 Regionsentertilskudd

Regionsentertilskuddet ble innført i inntektssystemet i 2017. Tilskuddet går til kommuner som

Tabell 6.4 Satser i distriktstilskudd Nord-Norge 2022.

Kommuner i:		Sats per innbygger (kroner)
Nordland og Namdalen		1 861
Troms (utenfor tiltakssonen)		3 570
Tiltakssonen i Troms		4 206
Finnmark		8 716
<i>Småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, utenfor tiltakssonen (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, i tiltakssonen (1 000 kr)
Indeks 0–35	6 034	13 068
Indeks 36–38	5 432	11 760
Indeks 39–41	4 827	10 455
Indeks 42–44	4 225	9 147
Indeks 45–46	3 620	7 841
Indeks over 46	3 017	6 534

har slått seg sammen, og som etter sammen-
slåingen fikk over om lag 8 000 innbyggere. Kom-
muner som mottar storbytilskudd, kan ikke samti-
dig motta regionsentertilskudd.

Tilskuddet tildeles delvis med en sats per inn-
bygger og delvis med en sats per kommune. I
2022 er det 37 kommuner som mottar tilskuddet,
og tilskuddet utgjør totalt 203 mill. kroner.

6.3.4 Veksttilskudd

Veksttilskuddet ble innført i inntektssystemet i
2009, og går til kommuner med særlig høy
befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at
kommuner med høy befolkningsvekst på kort og
mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse
tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning,
og at det kan være vanskelig å finansiere nødven-
dige investeringer uten at det virker inn på det
øvrige tjenestetilbudet.

Veksttilskuddet går til kommuner som de siste
tre årene har hatt en gjennomsnittlig, årlig befolk-
ningsvekst på 1,4 pst. eller mer. I tillegg må kom-
munene ha hatt skatteinntekter på under 140 pst.
av landsgjennomsnittet de siste tre årene (målt
per innbygger). Tilskuddet gis med et fast beløp
per nye innbygger ut over vekstgrensa, og i 2022
er denne satsen satt til 62 252 kroner per nye inn-
bygger. Veksttilskuddet er i 2022 på 146 mill. kro-
ner, og det er 12 kommuner som mottar dette til-
skuddet.

6.3.5 Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011, og ble begrun-
net med de særskilte utfordringene storbyene har
knyttet til urbanitet og den sentrale rollen de har
for samfunnsutviklingen i sin region. Tidligere
har det blitt gitt et eget hovedstadstilskudd til
Oslo og et eget storbytillegg til ni kommuner i
utgiftsutjevningen.² Tilskuddet har siden 2011
gått til de største bykommunene; Oslo, Bergen,
Trondheim, Stavanger. De siste årene har storby-
tilskuddet også blitt utvidet til å gjelde Kristian-
sand (siden 2018) og Drammen (siden 2020). Til-
skuddet fordeles med en lik sats per innbygger,
og utgjør i 2022 totalt 609 mill. kroner.

6.3.6 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til
å kompensere kommunene for spesielle lokale

² Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Skien,
Stavanger, Trondheim og Tromsø.

forhold som ikke fanges opp i den faste delen av
inntektssystemet. Det samlede skjønnstilskuddet
til kommunene er på 990 mill. kroner i 2022.

Statsforvalterne fordeler hoveddelen av
skjønnstilskuddet til kommunene i fylket, etter
retningslinjer gitt av Kommunal- og distrikts-
departementet. Statsforvalteren kan også holde
tilbake deler av skjønnsmidlene til senere for-
deling gjennom budsjettåret.

I tillegg til skjønnsmidlene som fordeles av
statsforvalteren, holder Kommunal- og distrikts-
departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet
til uforutsette hendelser i løpet av året. Disse
midlene har de senere årene i stor grad blitt
brukt til å kompensere kommuner som har fått
ekstraordinære utgifter etter flom og annen
naturskade.

6.4 Historikk – utviklingen av inntektssystemet

I dette avsnittet gir vi en oversikt over hvordan
inntektssystemet for kommunene har utviklet seg
fra det ble innført og fram til i dag.

6.4.1 Inntektssystemet blir innført i 1986

Da inntektssystemet ble innført i 1986 var kom-
munene en viktig og integrert del av det norske
velferdssamfunnet.³ Før inntektssystemet ble inn-
ført ble kommunene hovedsakelig finansiert
gjennom en rekke øremerkede tilskudd.⁴ Dette
innbar en økonomisk detaljstyring av kommu-
nene, som var administrativt krevende for både
kommuner og staten. Innføringen av inntekts-
systemet skjedde i en tid hvor det ble gjennomført
en rekke reformer og tiltak for å styrke det lokale
selvstyret. Disse hadde som mål å gi kommunene
større frihet til selv å organisere og tilpasse sitt
tjenestetilbud til lokale behov.⁵ Den nye kommu-
neloven i 1992 la til rette for større organisasjons-
frihet for kommunene og en økt grad av lokalt
selvstyre.⁶

Ved innføringen av inntektssystemet ble det
lagt vekt på at lokale myndigheter skulle få økt
innflytelse ved at de i større grad fikk disponere

³ Fimreite og Grindheim (2001). Offentlig forvaltning.
Universitetsforlaget.

⁴ NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for
kommuner og fylkeskommuner*.

⁵ Fimreite og Grindheim (2001). Offentlig forvaltning.
Universitetsforlaget.

⁶ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkes-
kommuner (kommuneloven)

sine inntekter fritt.⁷ Innføringen av inntektssystemet innebar dermed en endring i statens styring av kommunesektoren. Inntektssystemet erstattet ca. 50 større og mindre tilskuddsordninger til kommunene over statsbudsjettet. Dette var et uoversiktlig og komplisert system, som kunne ha uheldige virkninger på kommunenes prioriteringer.

I tillegg til å gi kommunene større handlefrihet var et av de viktigste målene ved innføringen av inntektssystemet å oppnå en mer rettferdig fordeling av inntekter mellom kommunene, som utjevnet kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Et annet mål var å gi kommunene bedre oversikt over egne inntektsforhold og bedre mulighet til planlegging og styring av egen virksomhet. Det var også ønskelig å innføre et system som ga effektiviseringsgevinster både for staten og kommunesektoren.⁸

6.4.2 Inntektssystemet 1986

Inntektssystemet som ble innført i 1986 var basert på arbeidet til *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen*, som gjennomgikk behovet for reformer i lokalforvaltningen på ulike områder. De leverte innstillinger i NOU 1979: 44 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene og NOU 1982: 15 Nytt inntektssystem for kommunene. Departementet foreslo noen endringer i forslagene til Hovedkomiteen, og forslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i Ot.prp, nr. 48 (1984–85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

Systemet som ble innført i 1986 besto av sektorvise rammetilskudd til grunnskole, helse- og sosialtjeneste og kultur. Det ble lagt til grunn et prinsipp om at kommunene skulle få full utjevning av variasjoner i utgiftsbehov.

Kommunenes utgiftsbehov ble beregnet ved hjelp av kostnadsnøkler, bestående av ulike kriterier med tilhørende vekter. Kostnadsnøklerne var basert på faglige analyser av hvilke faktorer som kunne forklare hvorfor behovet for kommunale tjenester varierte, og hvilke faktorer som kunne forklare hvorfor kostnadene ved å produsere en enhet av tjenestene varierte mellom kommunene.

Rammetilskuddet besto i tillegg til de sektorvise rammetilskuddene av et skjønnstilskudd, et småkommunetilskudd og en overgangsordning.

Småkommunetilskuddet var begrunnet med at erfaringer viste at mindre kommuner hadde høyere produksjonskostnader per enhet enn større kommuner til tjenester som ikke var omfattet av utgiftsutjevningen, som f.eks. administrasjon. Overgangsordningen skulle sikre at ingen kommuner fikk en brå endring i tilskudd fra det ene året til det andre.

Det ble innført en inntektsutjevning i et generelt tilskudd til kommunene, som en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet. Gjennom inntektsutjevningen ble alle kommuner sikret en skatteinntekt på 89,4 pst. av landsgjennomsnittet. Kommuner i Nord-Norge ble gitt et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen enn kommuner ellers i landet. Dette ble begrunnet med at kommunene i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen.

6.4.3 Endringer i inntektssystemet 1986–2021

Det har skjedd en rekke endringer i inntektssystemet siden 1986, men prinsippene bak er i store trekk de samme. Systemet inneholder en utgiftsutjevning, en inntektsutjevning og noen tilskudd/ordninger med en regionalpolitisk begrunnelse. I det videre trekker vi fram noen av de mest sentrale endringene som har skjedd i inntektssystemet fra innføringen i 1986 og fram til i dag.

1994:

Det ble foretatt en rekke endringer i inntektssystemet i 1994, etter behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*:

- De sektorvise rammetilskuddene ble slått sammen til ett utgiftsutjevningende tilskudd, og de ulike kostnadsnøklerne ble slått sammen til en kostnadsnøkkel.
- I tillegg gikk en etter dette bort fra å behandle kommunene i Nord-Norge spesielt i inntektsutjevningen, og det ble i stedet opprettet et Nord-Norgetilskudd.
- Småkommunetilskuddet, som hadde ligget inne i et generelt tilskudd til kommunene, ble lagt inn i det utgiftsutjevningende tilskuddet. I forbindelse med dette ble vekten på basiskriteriet i kostnadsnøkkelen vektet opp.
- Det ble gjennom utgiftsutjevningen gitt egne tillegg til storbyene og til kommunene i Troms og Finnmark.

⁷ St.meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. Kommunaldepartementet.

⁸ NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

Boks 6.1 Rattsøutvalget

Rattsøutvalget ble satt ned i 1995, og ble bedt om å gi en helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner samt finansieringen av kommunesektoren. Rattsøutvalget leverte sin utredning i to deler. Utgifts- og inntektsutjevningen ble gjennomgått i NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. I sin andre delutredning NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren* vurderte utvalget utformingen av finansieringssystemet opp mot politiske og samfunnsmessige målsettinger.

Utgiftsutjevningen

Utvalget la til grunn at utgiftsutjevningen skulle omfatte nasjonale velferdstjenester og administrasjon. Dette innebar at kultur ikke lenger ble omfattet av utgiftsutjevningen.

Utvalget la fram et forslag til nye delkostnadsnøkler, som ble vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel for kommunene. Sosiale kriterier fikk større vekt i den nye kostnadsnøkkel enn tidligere. Basiskriteriet fikk også en lavere vekt enn tidligere, siden utvalgets analyser indikerte at små kommuner tidligere hadde blitt overkompensert for smådriftsulempene knyttet til kommunal administrasjon gjennom utgiftsutjevningen.

De særskilte tilskuddene til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark ble tatt ut av kostnadsnøkkel i utvalgets forslag.

Utvalget foreslo at statstilskuddet, som tidligere ble gitt som et utgiftsutjevningstilskudd, ble gjort om til et rent innbyggertilskudd, fordelt mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Utgiftsutjevningen ble foreslått som en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Dette ble begrunnet med at det ville gjøre utgiftsutjevningen enklere, og at utjevningsambisjonene kunne settes uavhengig av størrelsen på rammetilskuddet.

Inntektsutjevningen

Rattsøutvalget foreslo en mer omfattende utjevning av skatteinntekter enn tidligere, begrunnet med at dette var nødvendig for å sikre en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Utvalget foreslo også en utforming hvor kommunene skulle få kompensert en viss andel av differansen mellom

eget skattenivå per innbygger og et gitt referansenivå. Tidligere hadde kommunene fått kompensert 100 pst. av differansen mellom eget skattenivå per innbygger og et gitt referansenivå.

Konkret foreslo utvalget at kommunene skulle få kompensert 90 pst. av differansen mellom egen skatteinntekt og et referansenivå på 110 pst. Kommuner med over 140 pst. av landsgjennomsnittet skulle få trukket inn 50 pst. av det overskytende beløpet.

Finansiering av kommunesektoren

I sin andre delutredning (NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*) vurderte Rattsøutvalget utformingen av finansieringssystemet opp mot politiske og samfunnsmessige målsettinger.

Utvalget definerte fire overordnede mål med finansieringen av kommunesektoren:

- lokal forankring
- bedre fordeling og stabilitet i inntektene
- mulighet til makroøkonomisk styring
- klare ansvarsforhold mellom kommunesektor og stat

Utvalget viste til at det alltid vil være konflikter mellom de ulike målene, og det vil måtte gjøres avveininger mellom motstridende hensyn. Ut ifra de overordnede målene foreslo utvalget flere endringer:

- Avvikling av formuesskatten som en kommunal skatt: Formuesskatten var en relativt liten inntekt for kommunene og en avvikling ville gi en skattemessig forenkling.
- Videreføring av naturressursskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt.
- Videreføring av eiendomsskatten som en frivillig skatt for kommunene.
- Å øke skattens andel av kommunesektorens inntekter fra om lag 45 pst. til om lag 50 pst., for å gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring.
- Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt. Dette ble begrunnet med at skattegrunnlaget var svært ujevnt fordelt mellom kommunene, og at skattefundamentet også var svært ustabilt, samt at selskapsskatten i mange tilfeller gikk til kommunen hvor hovedkontoret i selskapet lå, og ikke til kommunen der selskapet var lokalisert.

1997:

Det ble innført en ny og oppdatert kostnadsnøkkel i tråd med Rattsøutvalgets forslag. Utgiftsutjevningen ble også forenklet ved at det ble innført et innbyggertilskudd, som ble fordelt med et likt beløp per innbygger og utgiftsutjevningen ble skilt ut som en egen omfordelingsordning. De særskilte tilleggene til kommuner i Troms og Finnmark og storbyer ble tatt ut av kostnadsnøkkel.

Det ble innført et regionaltilskudd til kommuner med under 3 000 innbyggere. Dette ble begrunnet med fordelingsvirkningene av ny kostnadsnøkkel og at det var nødvendig for å sikre at små utkantkommuner fortsatt skulle ha mulighet til å opprettholde et høyt nivå på tjenestetilbudet.

Om lag halvparten av et øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene. Innlemmingen førte til at kostnadsnøkkel for kommunene ble endret i 1998. To nye kriterier ble da lagt inn i kostnadsnøkkel: antall psykisk utviklingshemmede under 16 år og antall psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Inntektsutjevningen ble lagt om og ble mer utjevneende enn tidligere. Følgende endringer skulle fases inn over en periode på fem år: Kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet fikk et tilskudd som tilsvarer 90 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og referansenivået. Trekkordningen for kommuner med høye skatteinntekter ble videreført. Kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet ble trukket 50 prosent av det overskytende beløpet.

1999:

Selskapsskatten ble avvirket som kommunal skatt.

2005:

Kommunene fikk tilbakeført en andel av selskapsskatten som en kommunal skatt. Begrunnelsen for dette var å styrke kommunenes insentiver til å drive næringsutvikling. Inntektene fra selskapsskatten inngikk i inntektsutjevningen.

Inntektsutjevningen ble lagt om, og det ble innført en symmetrisk beregningsmodell. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet ble trukket like mye (55 pst.), som kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet ble kompensert med. I tillegg ble det inn-

ført en tilleggskompensasjon for å skjerme kommuner med lave skatteinntekter.

2009:

I 2009 ble det gjort en rekke endringer i inntektssystemet. Endringene ble foreslått av regjeringen Stoltenberg II, etter at Borgeutvalget leverte sin NOU i 2005 og etter at et politisk sammensatt utvalg, Sørheimutvalget, leverte sin rapport om de politiske elementene i inntektssystemet i 2007.⁹

- Kommunenes inntekter fra selskapsskatten ble avvirket. Inntektsbortfallet ble kompensert ved at kommunene fikk en økt andel av skatten fra personlige skattytere.
- Utjevningsgraden i inntektsutjevningen ble gradvis trappet opp fra 55 pst. i 2009 til 60 pst. i 2011.
- Skatteandelen ble redusert fra om lag 47,2 pst. i 2008 til 45 pst. i 2009.
- Det ble innført et nytt inntektsgarantitilskudd som erstatning for den tidligere overgangsordningen.
- Det ble opprettet et nytt distriktspolitisk tilskudd til kommuner i Sør-Norge med svak samfunnsmessig utvikling, distriktstilskudd Sør-Norge.
- Nord-Norgetilskuddet ble utvidet til også å gjelde 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag.
- Det tidligere regionaltilskuddet, til kommuner med under 3 200 innbyggere, ble videreført som et småkommunetilskudd.
- Det ble innført et hovedstadstilskudd til Oslo kommune, begrunnet med at Oslo har spesielle oppgaver og utfordringer som hovedstad.
- Det ble innført et veksttilskudd til kommuner med særlig høy befolkningsvekst.

2011: Revisjon av inntektssystemet

Med bakgrunn i arbeidet til Borgeutvalget, gjennomgikk Kommunal- og regionaldepartementet inntektssystemet for kommunene i 2011. Alle delkostnadsnøkklene ble gjennomgått og revurdert.

I 2011 ble øremerkede tilskudd til drift og etablering av barnehager innlemmet i kommunenes rammetilskudd, og det ble innført en egen delkostnadsnøkkel for barnehage i utgiftsutjevningen for kommunene.

⁹ Rapport fra utvalg (2007). *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Boks 6.2 Borgeutvalget

Borgeutvalget ble oppnevnt i 2003, og fikk i oppdrag å evaluere inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget leverte sin utredning NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring* i 2005.

I sitt forslag til nytt inntektssystem la utvalget til grunn at man gjennom inntektssystemet skal ivareta fire hensyn:

- utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud (en rettferdig inntektsfordeling)
- lokalt selvstyre
- stabile og forutsigbare inntektsrammer
- regionalpolitiske hensyn.

Utgiftsutjevningen

Utvalget gjennomgikk alle delkostnadsnøkler og la fram et forslag til ny kostnadsnøkkel. Utvalget vurderte at det fortsatt skulle gis en full kompensasjon for smådriftsulemper i kostnadsnøkkelen, og påpekte at dette innebar et inntektssystem som ikke var nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger. Utvalget foreslo videre å innføre en ny inntektsgarantiordning som erstatning for den gamle overgangsordningen.

Inntektsutjevningen

Utvalget foreslo en ny prognosebasert inntektsutjevning, for å sikre kommunene mer stabile og forutsigbare inntektsrammer. Det inntektsutjevnerende tilskuddet skulle baseres på en skatteprognose for skattenivået på landsbasis.

Regionalpolitiske tilskudd

Utvalget mente det var en svakhet ved de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet at de i svært liten grad var koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktpolitikken. Utvalget foreslo derfor at de daværende regionalpolitiske tilskuddene skulle avvikles og erstattes med et nytt distriktpolitisk tilskudd. Det nye tilskuddet skulle utformes med utgangspunkt i det distriktpolitiske virkeområdet når det skal vurderes hvilke kommuner som skal ha tilskudd, da det gjennom virkeområdet er identifisert kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultater med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå. Utvalget foreslo videre at skjønnstilskuddet skulle reduseres og ha et mer begrenset formål.

Skatteandelen for kommunene ble redusert fra 45 til 40 pst. i 2011. Dette ble begrunnet med hensynet til at kommunene skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud og ha forutsigbare rammer.¹⁰ Reduksjonen av inntekter fra skatt ble oppveid av en økning i innbyggertilskuddet.

Det ble innført et storbytilskudd til de fire største byene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Dette ble begrunnet med at de største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Tilskuddet ble finansiert ved at det tidligere hovedstads-tilskuddet ble avviklet.

2017: Revisjon av inntektssystemet

I 2015–2016 gjennomgikk Kommunal- og moderniseringsdepartementet inntektssystemet for kommunene på nytt. Det ble på forhånd varslet at

departementet ville se denne gjennomgangen i sammenheng med kommunereformen. I kommuneproposisjonen for 2017 la departementet fram dette arbeidet.¹¹ Det ble inngått en avtale mellom de to regjeringspartiene (Høyre og FrP) og Venstre om et samlet nytt inntektssystem for kommunene, som trådte i kraft 1.1.2017.

I departementets gjennomgang ble kostnadsnøkkelen oppdatert med nye analyser. Det ble gjort endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper, hvor det ble innført et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og kompensasjonen for smådriftsulemper ble gradert etter graden av frivillighet. Denne endringen ble begrunnet med at inntektssystemet skulle bli mer nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger.

De eksisterende regionalpolitiske tilskuddene ble i hovedsak videreført, men Nord-Norge-

¹⁰ Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

¹¹ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

tilskuddet, Distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet ble slått sammen til to nye tilskudd: Distriktstilskudd Nord-Norge og Distriktstilskudd Sør-Norge. Småkommunetilskuddet ble videreført som et småkommunetillegg innenfor hvert av de to tilskuddene, og differensiert etter kommunens verdi på distriktsindeksen. Beløpsatsene for distriktstilskudd Sør-Norge ble også

endret slik at mer av tilskuddet blir fordelt per innbygger og mindre per kommune.

Det ble videre innført et nytt tilskudd, regionsentertilskuddet, som skulle gå til kommuner som slår seg sammen og som får over om lag 8 000 innbyggere etter sammenslåing. Kommuner som mottar storbytilskudd, kan ikke samtidig motta regionsentertilskudd.

Kapittel 7

Kommunenes skatteinntekter

Kommunenes skatteinntekter er med på å finansiere viktige velferdstjenester som barnehage, grunnskole, barnevern, sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester. I dette kapitlet gis en oversikt over disse inntektene og variasjonen mellom kommuner for disse inntektene.

Kommunenes skatteinntekter kommer i hovedsak fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Den enkelte kommune kan i tillegg velge å innføre eiendomsskatt, og det er særlige regler for eiendomsskatt på vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt. I tillegg mottar en del kommuner inntekter fra vannkraft gjennom naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og utbytte fra kraftsektoren. De siste årene har en del kommuner fått betydelige inntekter fra havbruksnæringen gjennom utbetalinger fra Havbruksfondet og bevilgninger fra staten. Fra 2022 har enkelte kommuner også inntekter fra en produksjonsavgift på vindkraft. Bortsett fra konsesjonsavgiften kan kommunene disponere disse inntektene fritt, og de er med på å finansiere velferdstjenester på linje med andre skatteinntekter. De ulike skatteinntektene omtales i avsnitt 7.1 til 7.7. I avsnitt 7.8 omtales variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene.

I noen perioder har kommunene også hatt inntekter fra selskapsskatt, men denne ble avviklet som kommunal skatt fra og med 2009. Selskapsskatten, og utvalgets vurdering av selskapsskatten som kommunal skatt, omtales i kapittel 8.

Ikke alle skatteinntekter er omfattet av inntektssystemet, hvor forskjeller i inntekter per innbygger blir utjevnet gjennom inntektsutjevningen.

I dagens inntektssystem er skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt omfattet av inntektsutjevningen. Dagens system for inntektsutjevning, og hvordan inntektsutjevningen virker, omtales i avsnitt 7.9. I kapittel 8 gir utvalget en vurdering av hvilke inntekter som bør utjevnes mellom kommunene.

7.1 Inntektsskatt

Inntektsskatten utgjør hoveddelen av kommunenes skatteinntekter. Kommunenes inntekter fra inntektsskatten utgjorde om lag 155 mrd. kroner i 2019, jf. tabell 7.1. Som tabellen viser var det en nedgang i skatteinntektene fra 2019 til 2020, som har sammenheng med virkninger av koronapandemien.

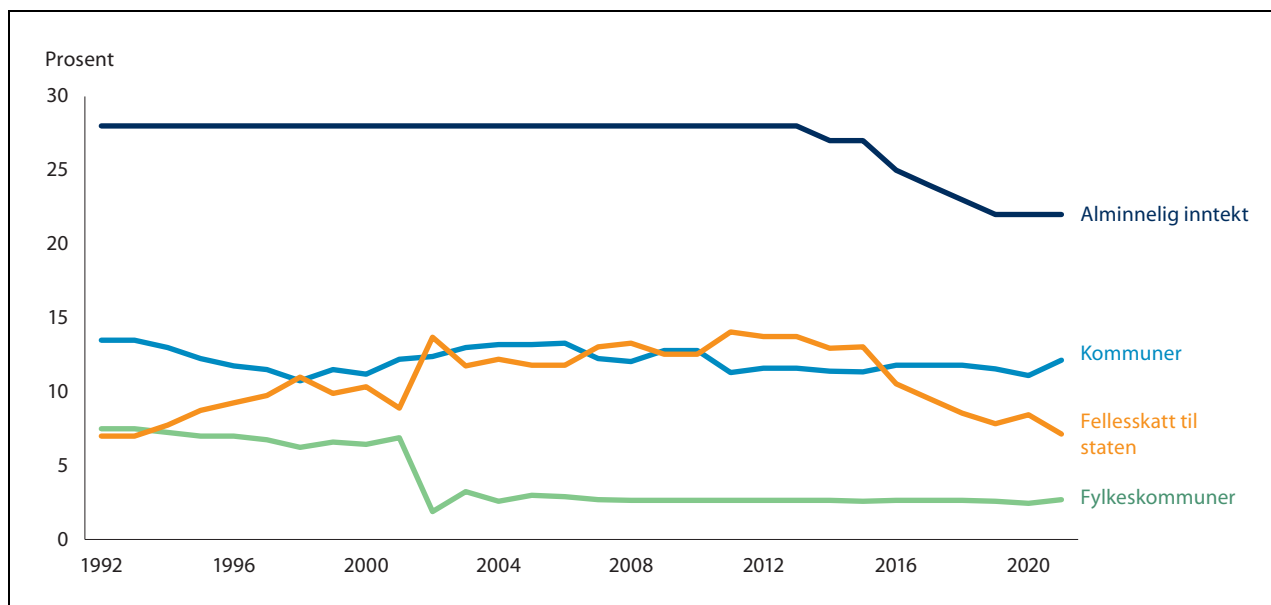
Kommunenes inntekter fra inntektsskatten kommer fra skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere. Skatt på alminnelig inntekt er en skatt på nettoinntekt, og den fordeles mellom staten, kommunene og fylkeskommunene. Alminnelig inntekt består av alle skattepliktige inntekter, som lønn, skattepliktige naturallytelser, trygdeytelser, pensjon, netto næringsinntekt, skattepliktig aksjeinntekt og andre kapitalinntekter, etter fradrag.¹ Skattegrunnlaget er det

¹ Alminnelig inntekt omfatter alle skattepliktige inntekter (lønn inkludert skattepliktige naturallytelser, trygdeytelser, pensjon, netto næringsinntekt, skattepliktig aksjeinntekt og andre kapitalinntekter) fratrukket minstefradrag, fradragsberettigede tap og utgifter som gjeldsrenter mv., foreldre- fradrag og andre fradrag.

Tabell 7.1 Anslag på kommunenes inntekter fra skatt på alminnelig inntekt 2017–2020. Nominelle tall i mill. kroner.

	2017	2018	2019	2020
Skatt på alminnelig inntekt ¹	143 655	148 452	155 810	153 825

¹ Dette er et anslag på hvor stor andel av kommunenes bokførte skatt i gjeldende år som kommer fra skatt på alminnelig inntekt. Vi har her tatt utgangspunkt i den samlede bokførte skatten for gjeldende år, og trukket fra utliknet formuesskatt samt naturressursskatt for det foregående året.



Figur 7.1 Skattesatser på alminnelig inntekt inkl. skattører for kommunesektoren 1992–2021.

Kilde: TBU Høstrapport 2020/Finansdepartementet.

samme for stats-, fylkes- og kommuneskatten, men satsene (skattørene) er ulike.

Stortinget fastsetter hvert år maksimalsatser for inntektsskatt til kommunene som en del av behandlingen av budsjettet for det kommende året. I 2022 er maksimalskattøren for personlige skattytere 10,95 pst. til kommunen og 2,40 pst. til fylkeskommunene. De enkelte kommunene fastsetter hvert år skattesatser innenfor maksimalsatsen gitt av Stortinget. Figur 7.1 viser utviklingen i samlet skattesats på alminnelig inntekt, satsen som gjelder for staten, samt maksimalsatsene for kommuner og fylkeskommuner. Siden 1978 har alle kommuner benyttet maksimalsatsen i sin beskatning av alminnelig inntekt.

Fra 2014 til 2019 ble skattesatsen på alminnelig inntekt redusert fra 28 pst. til 22 pst. Dette reflekteres i lavere skattesats på fellesskatten til staten. De kommunale skattørene settes med utgangspunkt i et mål for skatteandelen for kommunesektorens inntekter. Endringer i rammetilskuddet kan slå ut i mindre variasjoner i skattøren fra år til år. Endringer i nivåene mellom 1992 og 2011 må ses i sammenheng med noen endringer i måltallet for skatteandelen. Fallet i den fylkeskommunale skattøren i 2002 skyldes at ansvaret for sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunen til staten (sykehusreformen).

Skattepliktig utbytte har vært en del av skattegrunnlaget for alminnelig inntekt siden 2006. Betydningen av skatteinntekter fra utbytte har økt de siste årene. Skatten på utbytte har blitt økt flere

ganger, sist i 2022, og det har blitt tatt ut høye utbytter i forkant av disse skatteøkningene. Skattepliktig utbytte utgjør en liten del av alminnelig inntekt, men usikkerhet knyttet til hvor store utbytter som vil bli tatt ut, har gjort kommunenes inntekter fra alminnelig inntekt vanskelig å anslå. Se nærmere omtale av denne problemstillingen i kap. 8.1.2. Inntektsskatten inngår i den løpende inntektsutjevningen etter hvert som den blir innbetalt.

7.2 Formuesskatt

Formuesskatten er en skatt på nettoformuen til personlige skattytere.² Hoveddelen av formuesskatten går til kommunene, mens en liten del går til staten. Skattegrunnlaget er markedsverdien av eiendeler med fradrag for gjeld. I tillegg gjelder ulike verdsettingsrabatter avhengig av type eiendel. Skattegrunnlaget er det samme for stats- og kommuneskatten, men satsene er forskjellige. Formuesskattesatsen til kommunene er 0,7 pst. i 2022. Satsen til staten er 0,25 pst. for formuer inntil 20 mill. kroner og 0,4 pst. for formuer over 20 mill. kroner.

Som for inntektsskatten fastsetter Stortinget hvert år maksimalsatser for formuesskatten til

² Nettoformue er skattepliktig bruttoformue fratrasket gjeld, over et bunnfradrag, som for skatteåret 2022 er på 1,65 mill. kroner (3,3 mill. kroner for ektepar).

Tabell 7.2 Kommunenes inntekter fra formuesskatt 2017–2020. Nominelle tall i mill. kroner.

	2017	2018	2019	2020
Kommunal formuesskatt ¹	12 696	12 894	13 678	14 174

¹ Utlignet formuesskatt for skatteårene 2017–2020.
Kilde: SSB

kommunene. De enkelte kommunene fastsetter sine skattesatser innenfor de intervaller som stortingsvedtaket gir. Per 2022 er Bø i Vesterålen den eneste kommunen som ikke benytter seg av den maksimale skattesatsen for formue.

Hvilken kommune som mottar skatt fra de enkelte skattytere følger av skatteloven. Hovedregelen er at personlige skattytere svarer skatt til bostedskommunen, dvs. den kommunen hvor skattyteren er bosatt 1. januar i inntektsåret. Formue i og inntekt av fast eiendom eller anlegg, samt virksomhet knyttet til fast eiendom eller anlegg, skattlegges imidlertid i den kommunen hvor eiendommen eller anlegget ligger.

Formuesskatten til kommunene utgjorde om lag 13,6 mrd. kroner i 2019, jf. tabell 7.2. Formuesskatten inngår i den løpende inntektsutjevningen etter hvert som den blir innbetalt.

7.3 Naturressursskatt

Naturressursskatten ble innført i 1997 i forbindelse med en omlegging av kraftverksbeskatningen. Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Skattens formål har vært å sikre de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger en stabil, minste skatteinntekt, uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. Naturressursskatten kommer til fratrekk i selskapsskatten og er dermed en omfordeling av inntekter fra staten til kommunene. Ved innføringen av naturressursskatten framhevet flertallet i Stortingets finanskomité at naturressursskatten må betraktes som en kommunal andel av grunnrenten i kraftverkene.

Skatten beregnes på grunnlag av det enkelte kraftverks gjennomsnittlige årlige produksjon av elektrisk kraft for de siste syv årene. Skatteinntektene går til kommuner og fylkeskommuner, etter satser på henholdsvis 1,1 og 0,2 øre per kWh. Satsene har ligget fast siden inntektsåret 1998.

Naturressursskatten for det enkelte kraftverk blir fastsatt året etter inntektsåret og blir innbetalt etterskuddsvis. Naturressursskatten inngår i den løpende inntektsutjevningen etter hvert som den blir innbetalt.

Samlet naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner har de siste årene utgjort rundt 1,6 mrd. kroner per år. Kommunene har mottatt om lag 1,4 mrd. kroner per år, jf. tabell 7.3.

Samlede inntekter fra naturressursskatten er relativt stabile over tid. Det skyldes at grunnlaget for naturressursskatt er et gjennomsnitt av de siste syv års produksjon ved det enkelte kraftverk. Det var 215 kommuner som hadde inntekter fra naturressursskatt i 2019. Inntektene fra naturressursskatten er ujevnt fordelt mellom kommunene. 24 kommuner mottok om lag 50 prosent av inntektene i 2019, når vi ser på naturressursskatten før utjevning.

7.4 Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en kommunal skatt på fast eiendom inkludert bygninger og grunn, som kommunene fritt kan velge om de vil skrive ut eller ikke. Utskrivingen av eiendomsskatt reguleres i eiendomsskatteloven, som blant annet fastsetter hvilke typer eiendommer kommunene kan skrive

Tabell 7.3 Kommunenes inntekter fra naturressursskatt 2017–2020. Nominelle tall i mill. kroner.

	2017	2018	2019	2020 ¹
Naturressursskatt	1 389	1 418	1 390	1 403
Antall kommuner med inntekt	216	216	215	202

¹ Antall kommuner ble redusert fra 422 til 356 i 2020 som følge av kommunereformen.
Kilde: Finansdepartementet

ut eiendomsskatt på og definerer maksimums- og minimumssatser kommunen kan bruke.

Eiendomsskatten skrives ut på takstgrunnlaget på eiendommen per 1. januar i skatteåret. Takstgrunnlaget skal representere en form for markedsverdi (salgsverdi). Eiendommene skal som hovedregel takseres hvert tiende år, mens det er særskilte takseringsregler for vannkraftanlegg. For boliger kan kommunene velge å legge Skatteetatens formuesverdi til grunn for taksten. Verdien vil da endres årlig, i tråd med endringer i anslått markedsverdi. For boliger skal det fra 2020 benyttes en reduksjonsfaktor på 30 pst., slik at eiendomsskattegrunnlaget maksimalt kan utgjøre 70 pst. av beregnet markedsverdi.

Kommunestyret kan velge å skrive ut eiendomsskatt på ett av følgende syv områder, enten:

- fast eiendom i hele kommunen, eller
- fast eiendom i hele kommunen unntatt næringseiendom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- bare på fast eiendom i klart avgrensede områder utbygd på byvis, eller
- både på fast eiendom i områder utbygd på byvis og på næringseiendom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- både på fast eiendom i områder utbygd på byvis og på kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- bare på næringseiendom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg, eller
- bare på kraftanlegg, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg.

I 2021 var det 321 av 356 kommuner som skrev ut eiendomsskatt. Skattesatsen kan variere mellom 1 og 7 promille, unntatt for boliger og fritidsboliger der satsen maksimalt kan være 4 promille. Det er adgang til å differensiere skattesatsen avhengig av eiendomstype, for eksempel ved å ha ulik skattesats for bolig og næringseiendom. Det er

imidlertid ikke adgang til å differensiere skattesatsen mellom boliger og fritidsboliger i kommunen. Hvis kommunen innfører eiendomsskatt, kan ikke satsen være mer enn 1 promille det første året. Økningen fra foregående år kan ikke være mer enn 1 promille. Økningen kan likevel være på 2 promille hvis det samme år innføres et bunnfradrag. Satsen kan ikke økes samme året som bunnfradraget eventuelt fjernes.

De siste årene er det gjort flere endringer i eiendomsskatten. Fra 2020 ble det innført en obligatorisk reduksjonsfaktor ved verdsettelse av bolig og fritidsbolig på 30 pst. Maksimal eiendomsskattesats for bolig og fritidsbolig ble redusert fra 7 til 4 promille fra 2019 til 2021. Fra og med skatteåret 2019 er det nye regler for skattlegging av verk og bruk. Etter de nye reglene skal produksjonsutstyr og -installasjoner (arbeidsmaskiner) som hovedregel ikke inngå i eiendomsskattegrunnlaget. Endringen innebar at kategorien «verk og bruk» ble avvirket fra 2019, men eiendomsskatt for vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt ble videreført som tidligere. Bortfallet av inntektene fra eiendomsskatt på produksjonsutstyr- og installasjoner fases gradvis inn over syv år. Kommunene som ble sterkest berørt, får en delvis kompensasjon for inntektsbortfallet som skyldes denne endringen.

Tabell 7.4 viser kommunenes inntekter fra eiendomsskatt i perioden 2018–2021.

7.5 Konsesjonsavgift og konsesjonskraft

Konsesjonskraft og konsesjonsavgift er to ordninger med lang historie, som kan føres tilbake til begynnelsen av 1900-tallet. Ordningene reguleres i vannfallsrettighetsloven og vassdragsreguleringsloven. Det er i all hovedsak større reguler-

Tabell 7.4 Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt 2018–2021. Nominelle tall i mill. kroner.

	2018	2019	2020 ²	2021
Eiendomsskatt bolig og fritidsbolig	7 446	7 680	7 224	7 639
Eiendomsskatt annen eiendom ¹	6 759	7 068	7 594	7 927
Sum eiendomsskatt	14 205	14 748	14 818	15 566
Antall kommuner med eiendomsskatt	370	371	319	321

¹ Eiendomsskatt annen eiendom består av eiendomsskatt på næring, samt kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum.

² Antall kommuner ble redusert fra 422 til 356 i 2020 som følge av kommunereformen.

Kilde: SSB

Tabell 7.5 Kommunenes inntekter fra konsesjonsavgift 2017–2020. Nominelle tall i mill. kroner.

	2017	2018	2019	2020 ¹
Konsesjonsavgift	636	650	693	706
Antall kommuner med inntekt	268	268	267	239

¹ Antall kommuner ble redusert fra 422 til 356 i 2020 som følge av kommunereformen.

Kilde: NVEs database for vassdragskonsesjoner

bare vannkraftverk som får konsesjon etter disse lovene og må avstå konsesjonskraft og konsesjonsavgift.

Eiere av større vannkraftverk har plikt til å betale konsesjonsavgifter til staten og til kommuner som er berørt av kraftutbyggingen og må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen og ev. fylkeskommunen. Staten har også rett til uttak av konsesjonskraft, men har ikke benyttet seg av denne rettigheten. Mengden konsesjonskraft og konsesjonsavgift som skal avstås, beregnes ut fra kraftverkets teoretiske produksjonskapasitet. Denne fastsettes ut fra fallhøyde og regulert vannføring gjennom kraftverket. Dette kapasitetsbegrepet kalles kraftgrunnlag.

Konsesjonsavgiften ble innført for å gi kommunene og staten en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, som ikke ble kompensert på annen måte, samt en rett til en andel av verdiskapningen som fant sted. Konsesjonskraftens hensikt var å sikre de berørte utbyggingskommunene kraft til alminnelig forsyning til en pris som reflekterte kostnadene ved utbyggingen. I dagens markedsbaserte kraftsystem virker konsesjonskraften som en inntektsoverføring fra selskapene til kommuner og fylkeskommuner.³

Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten. Hjemfall betyr at vannfall, vassdragsregulering og tilhørende kraftanlegg tilfaller staten vederlagsfritt etter utløpet av konsesjonsperioden. Hvorvidt et anlegg skal hjemfalle eller ikke, framkommer av vilkårene i de opprinnelige konsesjonene. Det er liten grunn til å forvente hjemfallsinntekter av betydning i framtiden. For tidligere hjemfalte anlegg kan det finnes noen hjemfallsfond hos kommunene.

Nærmere om konsesjonsavgift

Den årlige konsesjonsavgiften regnes ut ved å multiplisere kraftgrunnlaget for kraftverket med

en avgiftssats. Avgiftssatsen settes normalt til 24 kr per nat.hk (naturhestekrefter) til kommuner og 8 kr per nat.hk til staten i nye konsesjoner, men varierer betydelig i tidligere gitte konsesjoner.

Konsesjonsavgiften fordeles mellom kommuner på ulike måter avhengig av hvilken lov konsesjonen er gitt etter. Etter vannfallsrettighetsloven fordeles konsesjonsavgiften etter antall fallmeter som et kraftverk utnytter i hver kommune i vassdraget. Etter vassdragsreguleringsloven fordeles konsesjonsavgiften etter om kommunene er overføringskommuner, magasin kommuner eller elvekommuner. Hvilken kategori den enkelte kommune tilhører, bestemmer hvor mye konsesjonsavgift den mottar.

Konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver kommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet.

I 2019 mottok 267 kommuner 693 mill. kroner i konsesjonsavgifter, jf. tabell 7.5. Størrelsen på konsesjonsavgiftene betalt til stat og kommune har vært relativt stabile over tid. Inntektene fra konsesjonsavgiften er også ujevnt fordelt mellom kommunene. Om lag 50 prosent av inntektene tilfalt 20 kommuner i 2019.

Nærmere om konsesjonskraft

Prisen på konsesjonskraften som kommuner og fylkeskommuner mottar, er basert på selvkost og vil variere avhengig av anlegg og konsesjon. Normalt vil prisen ligge under markedsverdien på kraften og kommunene kan tjene penger på å selge konsesjonskraft videre i kraftmarkedet.

Konsesjonskraften fordeles mellom berørte kommuner ut ifra om de er fallkommune eller kraftverkskommune (vannfallsrettighetsloven) og ut ifra kraftverksandel, magasinandel og overføringsandel (vassdragsreguleringsloven). Hvor mye konsesjonskraft hver enkelt kommune maksimalt kan motta, avgjøres av kommunens kraftforbruk til alminnelig forsyning. Dersom kommu-

³ NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*.

Tabell 7.6 Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg (KOSTRA) 2018–2021. Nominelle tall i mill. kroner.

	2018	2019	2020 ¹	2021
Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg	1 201	1 567	1 251	1 948
Antall kommuner med inntekt	194	206	161	186

¹ Antall kommuner ble redusert fra 422 til 356 i 2020 som følge av kommunereformen.

Kilde: SSB/KOSTRA

nen har rett på en større tildeling av konsesjonskraft enn forbruket til alminnelig forsyning i den aktuelle kommunen, går den overskytende konsesjonskraften til fylkeskommunen. Kommuner og fylkeskommuner mottar om lag 8,7 TWh konsesjonskraft årlig. Ca. 2,3 TWh går i dag til fylkeskommunene.

Kommunene står fritt til å selge eller disponere konsesjonskraften slik de ønsker. Det betyr at de f.eks. kan selge kraften til prisen i spotmarkedet, inngå langsiktige avtaler om salg av kraften til en fast pris eller benytte den selv. Verdien av tildelt konsesjonskraft varierer fra år til år og er differansen mellom kommunenes kjøpspris og salgsprisen de oppnår.

Det foreligger ingen sentral oversikt over verdien av konsesjonskraften før den bokføres i kommuneregnskapet ved årets utløp. Tall fra KOSTRA viser at netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg utgjorde nær 1,6 mrd. kr i 2019, 1,3 mrd. kr i 2020 og 1,9 mrd. kroner i 2021. Dette omfatter da kun verdien av konsesjonskraften som har blitt solgt videre, og ikke kraft som for eksempel har gått til kommunens eget forbruk. Verdien av konsesjonskraften kommunene mottar vil derfor sannsynlig være høyere enn det tallene fra KOSTRA viser. Dersom en i stedet beregner verdien av konsesjonskraften som konsesjonskraftmengden multiplisert med differansen mellom gjennomsnittlig årlig spotmarkedspris og konsesjonskraftprisen fastsatt av OED, kan verdien av konsesjonskraften til kommunene anslås til 1,8 mrd. kroner i 2019.

Tall fra NVEs database for vassdragskonsesjoner viser at 256 kommuner mottok konsesjonskraft i 2019. Tallene fra KOSTRA viser at 206 kommuner har regnskapsført nettoinntekter fra konsesjonskraft i 2019. Differansen skyldes sannsynligvis at ikke alle kommuner har solgt kraften videre eller har nettoinntekt fra salg av kraft. Inntektene er ujevnt fordelt mellom kommunene. 21

kommuner mottar om lag halvparten av de regnskapsførte inntektene i 2019.

7.6 Inntekter fra havbruksnæringen

En del kommuner har de siste årene fått betydelige inntekter fra havbruksnæringen. Siden 2002 har det vært adgang til å kreve vederlag ved tildeling av nye tillatelser for å drive oppdrett. Siden 2009 har det også vært adgang til å kreve vederlag for økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Kommunesektoren mottok andeler av inntektene fra tildelinger av nye havbrukstillatelser/økt kapasitet på eksisterende tillatelser i 2009, 2013 og 2015.

I 2017 ble det innført et nytt system for tildeling av tillatelser til oppdrett. Det nye systemet innebærer at kysten er delt inn i 13 områder for produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Annet hvert år vurderes det om det kan tildeles ny vekst i det enkelte området basert på den miljømessige situasjonen i området. Det er hittil tildelt ny vekst i oppdrettsnæringen med dette systemet i 2018 og 2020, og det legges opp til ny kapasitetsjustering i 2022. Den største andelen av veksten har blitt solgt til markedspris på auksjoner avholdt av Nærings- og fiskeridepartementet.

I perioden 2017–2019 tilfalt 80 pst. av inntektene fra salg av havbrukstillatelser kommuner og fylkeskommuner. De resterende 20 pst. av inntektene gikk til staten. Kommunesektorens andel av inntektene fordeles gjennom Havbruksfondet, der 7/8 fordeles til kommuner og 1/8 til fylkeskommuner. Havbruksfondet fungerer ikke som et fond i ordets rette forstand, ettersom midlene utbetales i sin helhet kort tid etter at de er innbetalt. Havbruksfondet er derfor i praksis en ordning som fordeler inntekter fra salg av oppdretts-tillatelser til havbrukskommuner.

Fra 2020 er det besluttet en ny fordelingsnøkkel for inntekter fra ny vekst. Da Stortinget fastsatte fordelingsnøkkelen, ble det vektlagt at en

Tabell 7.7 Utbetalinger fra Havbruksfondet 2018–2021. Nominelle tall i mill. kroner.

	2018	2019	2020 ¹	2021
Utbetalinger fra Havbruksfondet	2 361	449	1 969	875
Antall kommuner med inntekt	164	166	140	140

¹ Antall kommuner ble redusert fra 422 til 356 i 2020 som følge av kommunereformen.

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet/Fiskeridirektoratet

stor andel av inntektene skulle tilfalle kommunene og fylkeskommunene for å gi kommunene insentiver til å stille egnede arealer til rådighet for oppdrettsnæringen.

For årene 2020 og 2021 vedtok Stortinget at kommunesektoren skulle få tilført hhv. 2,25 og 1 mrd. kroner fra kapasitetsjusteringen i 2020 gjennom Havbruksfondet. Dette var en overgangsperiode fram til 2022, hvor kommuner og fylkeskommuner vil få en inntekt fra en ny produksjonsavgift. Produksjonsavgiften er en særavgift til staten og inntektene fordeles til kommunesektoren via Havbruksfondet. Produksjonsavgiften skal bidra til at inntektsstrømmen til kommunene fra Havbruksfondet blir jevnere og mer forutsigbar.⁴ Avgiften utgjorde 40 øre per kg produsert laks, ørret og regnbueørret i innføringsåret 2021. Kommunesektorens inntekter fra avgiften er anslått til om lag 500 mill. kroner årlig. Havbrukskommunene og -fylkeskommunene skal i tillegg tilføres 40 pst. av inntektene fra salg av produksjonskapasitet fra og med 2022. Også disse inntektene vil bli tildelt kommunene og fylkeskommunene gjennom Havbruksfondet. Det er usikkert hvor høye salgs- og auksjonsinntektene vil bli framover, fordi verken prisene eller volumet for ny kapasitetsvekst er kjente størrelser.

166 kommuner hadde inntekter fra Havbruksfondet i 2019, mens 140 kommuner hadde inntekter i 2020 og 2021, jf. tabell 7.7. Utbetalingene fra Havbruksfondet varierer betydelig fra kommune til kommune. Størsteparten av inntekten tilfaller et fåtall kommuner. 31 kommuner mottok om lag 50 prosent av inntektene i 2019. 95 pst. av inntek-

tene fra tildelingene fordeles basert på eksisterende lokaliteter, mens 5 pst. fordeles til nye lokaliteter med et øvre tak på 5 mill. kroner per kommune. Det skulle tilsi at det i stor grad vil være de samme kommunene som mottar havbruksinntektene over tid.

7.7 Utbytteinntekter

Kommunenes inntekter fra utbytte utgjorde 4,5 mrd. kroner i 2021, og lå i perioden 2017 til 2020 på mellom 3,5 og 4,9 mrd. kroner per år, jf. tabell 7.8. Dette er inntekter som eierkommunene har tilgang til gjennom sitt eierskap. Mange kommuner eier betydelige aksjeandeler i kraftselskap, og kan ta utbytte på lik linje med utbytte fra andre finansielle eierskap. En kartlegging KS gjennomførte i 2017 indikerer at nær 70 pst. av kommunenes regnskapsførte utbytteinntekter kan føres tilbake til eierskap i kraftsektoren. Kommunenes eierskap i kraftsektoren kan dreie seg om et mer lokalt eierskap ved at kommuner i nærheten av et kraftverk eier andeler i et lokalt kraftselskap. Det kan også dreie seg om større kraftselskaper, med kommuner som aksjonærer, som eier andeler i andre kraftselskap. I slike tilfeller kan utbytte fra ett kraftselskap inngå som inntekter i et annet kraftselskap.⁵ Det er derfor ikke slik at det kun er kraftverkskommuner som har utbytteinntekter fra kraftsektoren. Enhver kommune kan i prinsippet investere sine midler gjennom å kjøpe aksjer i kraftsektoren, på samme måte som de kan velge å investere sine midler på andre måter.

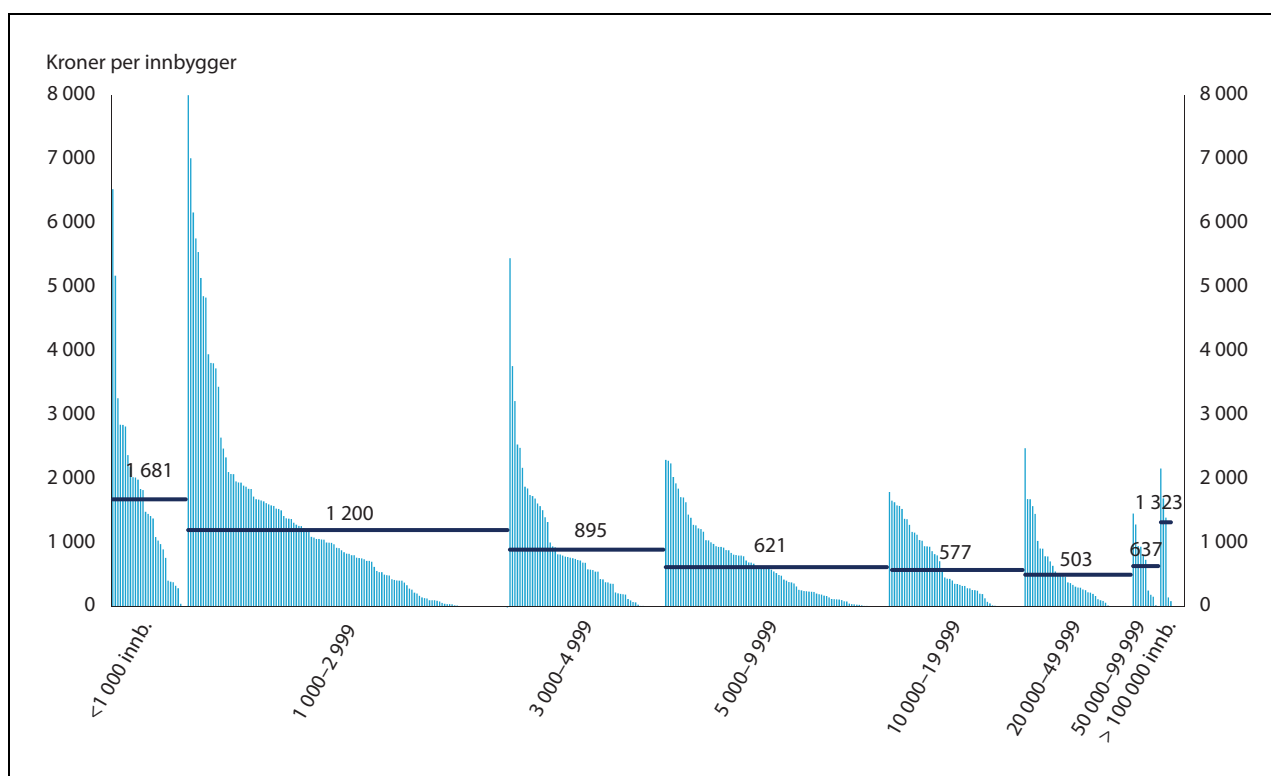
⁴ Innst. 360 S (2019–2020) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020*.

⁵ KS (2019). Kraftinntekter i kommunesektoren – KS

Tabell 7.8 Kommunenes inntekter fra utbytte og eieruttak 2017–2020. Nominelle tall i mill. kroner.

	2017	2018	2019	2020
Utbytte og eieruttak	3 487	3 889	4 851	4 553

Kilde: SSB/KOSTRA



Figur 7.2 Kommunenes inntekter fra utbytte og eieruttak i kroner per innbygger, gruppert etter kommunistørrelse.¹ Gjennomsnitt for 2018–2019.²

¹ Figuren viser et gjennomsnitt for kommunenes utbytteinntekter 2018 og 2019 i kroner per innbygger, gruppert etter kommunistørrelse, hvor gruppen av kommunene med under 1 000 innbyggere vises lengst til venstre og gruppen av kommunene med over 100 000 innbyggere vises lengst til høyre.

² En kommune har utbytteinntekter som går utover den vertikale akse. Hjartdal kommune hadde i gjennomsnitt utbytteinntekter på 12 073 kr per innbygger i 2018–2019.

Kilde: SSB/KOSTRA

KOSTRA inneholder tall for alle regnskapsførte utbytteinntekter, og ikke bare utbytte fra kraftsektoren. Disse tallene viser at det er noen av de største kommunene som har de største utbytteinntektene målt i beløp. I 2019 hadde Oslo alene utbytteinntekter som tilsvarte om lag 29 pst. av samlede utbytteinntekter regnskapsført i KOSTRA. Målt i kroner per innbygger er det imidlertid små kommuner som har de høyeste inntektene fra utbytte, jf. figur 7.2.

7.8 Variasjon i kommunenes skatteinntekter

Det er stor variasjon i skatteinntekter mellom kommunene, både i inntektene som omfattes av dagens inntektssystem, og i de inntektene som ikke omfattes.

Tabell 7.9 viser nivå og variasjon i de ulike skatteinntektene for 2019. For inntekter som kan variere mye fra år til år, som konsesjonskraft og

havbruksinntekter, er det lagt til grunn et gjennomsnitt over flere år. Skatteinntektene som er omfattet av inntektsutjevningen for kommunene utgjorde 170,1 mrd. kroner i 2019, som tilsvarte et gjennomsnitt på 31 928 kroner per innbygger.

Kraftinntektene utgjør en liten del av de samlede skatteinntektene, men kan utgjøre betydelige inntekter for enkeltkommuner. Dette gjelder også for inntektene fra Havbruksfondet, men det er færre kommuner som har inntekter fra Havbruksfondet enn fra vannkraft. Tabell 7.9 viser også ulikheten i fordelingen av inntektene, målt ved Gini-koeffisienten. Gini er et mål på inntektsulikhet på en skala fra 0 til 1, hvor 0 i dette tilfellet indikerer at alle kommunene har like høye inntekter, målt i kroner per innbygger, mens 1 indikerer at én kommune har alle inntekter. Vi ser her at skatt på inntekt og formue er relativt jevnt fordelt mellom kommunene, mens inntektene fra naturressurser gjennom naturressursskatt, eiendomsskatt annen eiendom, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og

Tabell 7.9 Omfang og fordeling av kommunale skatteinntekter 2019 eller gjennomsnitt over flere år.

Skatteinntekter ¹	Antall kommuner med inntekt	Samlet skatteinntekt (mill. kr)	Lands-gjennomsnitt (kr per innb.) ⁴	Maks.verdi (kr per innb)	Min.verdi (kr per innb)	Gini-koeffisient ⁵
Skatt på inntekt og formue, inkl. naturressursskatt	422	170 122	31 928	88 458 (Bykle)	19 669 (Kautokeino)	0,10
Formuesskatt ²	422	13 678	2 567	35 384 (Frøya)	329 (Tjeldsund)	0,32
Naturressursskatt	216	1 390	709	40 412 (Bykle)	0,01 (Lier)	0,88
Eiendomsskatt bolig og fritidsbolig	288	7 680	1 992	8 019 (Hvaler)	298 (Gran)	0,50
Eiendomsskatt annen eiendom	349	7 068	1 726	72 846 (Aukra)	0,28 (Åsnes)	0,74
Netto inntekter fra konsesjonskraft mv. Gj. snitt 2017–2019. ³	207	1 262	679	27 134 (Bykle)	0,13 (Bjerkreim)	0,85
Konsesjonsavgift	267	693	290	38 257 (Bykle)	0,06 (Lyngen)	0,90
Inntekter fra Havbruksfondet. Gj. snitt 2018–2019.	166	1 443	1 212	22 480 (Leka)	23,73 (Sande)	0,85

¹ For skatteinntekter som er omfattet av inntektsutjevning (skatt på inntekt, formue og naturressursskatt) er alle tall i denne tabellen skatt før inntektsutjevning.

² Tallene viser utliknet formuesskatt for skatteåret 2019.

³ Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg. Omfatter ikke verdien av konsesjonskraft som ikke er omsatt, men som f.eks. har vært til eget bruk i kommunen.

⁴ Gjennomsnitt er beregnet for kommuner som har skatteinntekten.

⁵ Gini-koeffisienten er et mål på inntektsulikhet på en skala fra 0 til 1, hvor 0 i dette tilfellet indikerer at alle kommunene har like høy inntekt målt i kroner per innbygger, mens 1 indikerer at én kommune har alle inntekter. Alle kommuner er inkludert i denne beregningen, også de kommunene som ikke har de ulike inntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (formuesskatt, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter), Finansdepartementet (skatt på inntekt og formue, naturressursskatt), Norges vassdrags- og energidirektorat (konsesjonsavgift), Fiskeridirektoratet (Havbruksfondet).

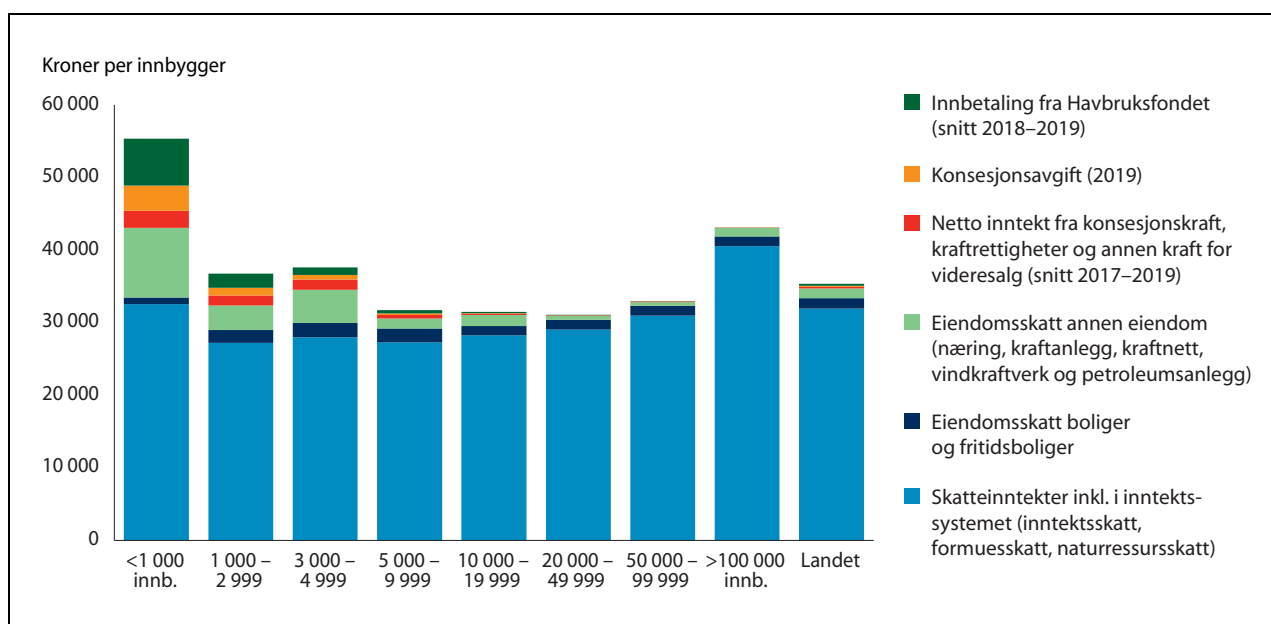
havbruksinntektene er svært ujevnt fordelt mellom kommunene, med Gini-koeffisienter mellom 0,74 og 0,9.

Figur 7.3 viser skatteinntekter i 2019 fordelt på kommuner gruppert etter innbyggertall. Figuren viser at det er de minste kommunene som samlet sett har de høyeste skatteinntektene per innbygger. Dette skyldes i stor grad inntekter fra vannkraft, havbruk og eiendomsskatt på kraftanlegg mv. De største kommunene har de høyeste skatteinntektene per innbygger, hvis vi kun ser på de skatteinntektene som er omfattet av inntektsutjevning.

I figur 7.4 vises skatteinntekter per innbygger for de 20 kommunene som i 2019 hadde de høyeste skatteinntektene per innbygger. Skatteinn-

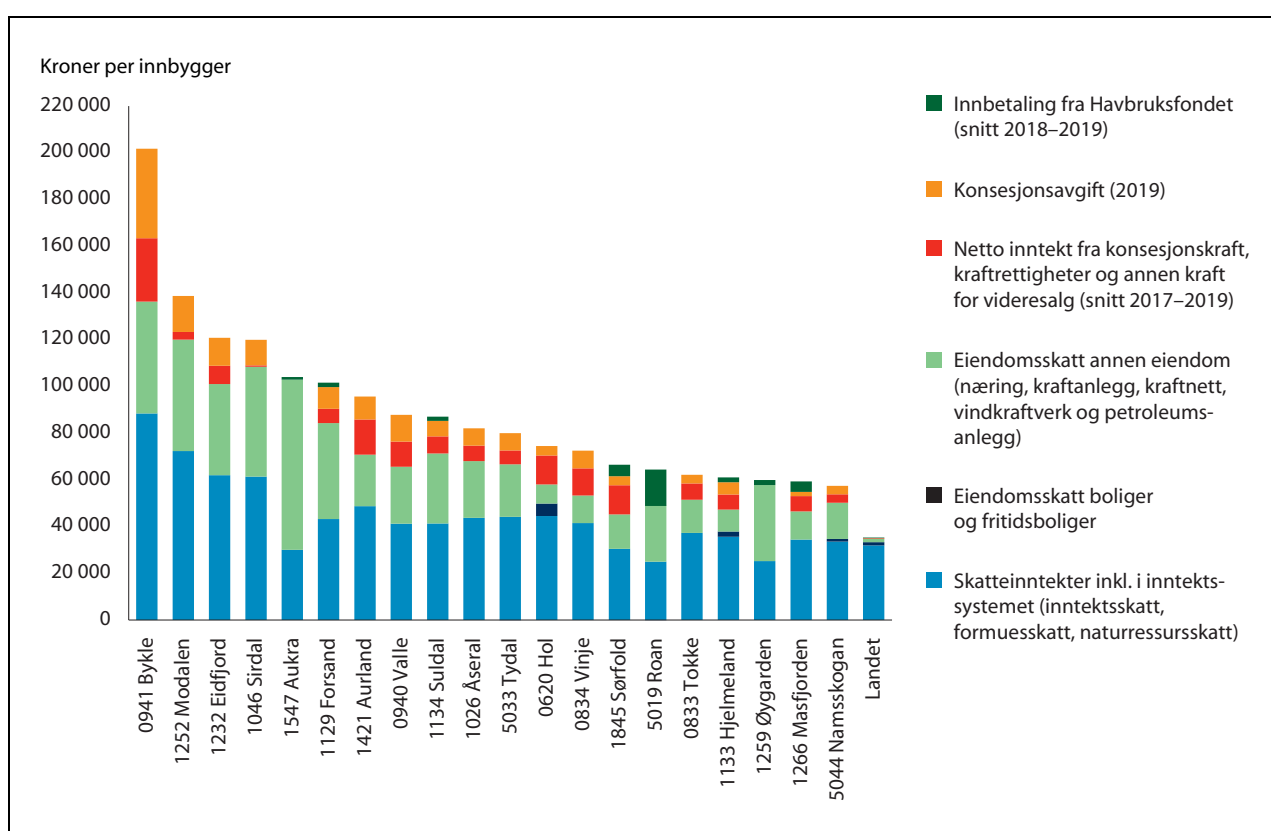
tekter inkluderer her både skatteinntekter innenfor og utenfor inntektsutjevningen.

Bykle kommune har de høyeste skatteinntektene per innbygger, både hvis en ser på skatteinntekter innenfor og utenfor inntektssystemet. Dette skyldes høye kraftinntekter, både naturressursskatt, konsesjonskraft- og avgift og eiendomsskatt på kraftanlegg. Alle de 20 kommunene har betydelige inntekter fra naturressurser i kommunen, enten gjennom inntekter fra vannkraft, havbruk eller begge. For kommunene i figuren bidrar eiendomsskatt på kraftanlegg mv. i stor grad til det høye inntektsnivået. Kommunereformen har ikke bidratt til å endre dette bildet i særlig grad. Av de 20 kommunene er det kun to kommuner som har vært involvert i en kommunesammenslåing.



Figur 7.3 Skatteinntekter per innbygger 2019 for kommuner gruppert etter innbyggertall. Skatteinntektene er fordelt på skatteinntekter som i dag er inkludert i inntektsutjevningen (før utjevning), samt skatteinntekter som ikke er omfattet av inntektsutjevning.

Kilde: SSB, Finansdepartementet, NVE, Fiskeridirektoratet



Figur 7.4 Skatteinntekter før utjevning per innbygger 2019 for de 20 kommunene med høyeste skatteinntekter per innbygger

Kilde: SSB, Finansdepartementet, NVE og Fiskeridirektoratet.

Tabell 7.10 Variasjon i kommunenes skatteinntekter 2019 før og etter inntektsutjevning, målt i kroner per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet.

	Skattegrunnlag i dagens inntektssystem ¹		Inkl. andre inntekter ²	
	Før utjevning	Etter utjevning	Før utjevning	Etter utjevning
Min.	62	93	62	85
1. kvartil	78	94	80	93
Median	85	95	89	97
3. kvartil	93	96	103	108
Maks.	277	170	529	431
Gini-koeffisient ³	0,099	0,022	0,165	0,118
Sum inntekt i mill. kr	170 122	170 122	187 667	187 667

¹ Bokført skatt fra inntekts- og formuesskatt, samt naturressursskatt 2019.

² Inkl. eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig 2019, eiendomsskatt annen eiendom 2019, netto konsesjonskraftinntekter gj. snitt 2017–2019, konsesjonsavgift 2019 og utbetalinger fra havbruksfondet gj. snitt 2017–2019.

³ Gini-koeffisienten er et mål på inntektsulikhet på en skala fra 0 til 1, hvor 0 i dette tilfellet indikerer at alle kommunene har like høy inntekt målt i kroner per innbygger, mens 1 indikerer at én kommune har alle inntekter.

Tabell 7.10 viser flere mål på variasjonen i kommunenes skatteinntekter i 2019, både før og etter inntektsutjevningen. Skatteinntektene er beregnet i kroner per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet. Venstre del av tabellen inkluderer skattegrunnlaget som inngår i inntektsutjevningen i dag: skatt på inntekt og formue og naturressursskatt. I høyre del av tabellen har vi i tillegg tatt med eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter, konsesjonsavgift og inntekter fra havbruksfondet.

Kommunen med lavest inntekter har ned mot 60 prosent av landsgjennomsnittet før utjevning, mens kommunen med høyest inntekter har over 250 prosent av landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger og med utgangspunkt i skattene i dagens inntektssystem. Inntektsutjevningen i inntektssystemet gir en betydelig reduksjon i forskjellene, og løfter alle kommuner til minst 93 prosent av landsgjennomsnittet når vi kun ser på skattene i dagens inntektssystem.

Hvis vi også tar med inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og -avgift og inntektene fra havbruksfondet, blir variasjonen mellom kommunene enda større. Noen få kommuner har inntekter som er over fire ganger så høye som landsgjennomsnittet, målt per innbygger.

Graden av variasjon mellom kommunene avhenger av hvilke inntekter vi ser på. Inntektsskatten har en klart jevnere fordeling enn de øvrige kommunale inntektene, mens kraftinntekter, eiendomsskatt utenom bolig/fritidseiendom og utbetalinger fra Havbruksfondet har en svært skjev fordeling. Formuesskatten er også skjevere fordelt enn inntektsskatten, og noen få kommuner skiller seg ut med svært høye inntekter fra formuesskatt.

Tabell 7.11 viser samvariasjonen mellom ulike typer inntekt målt i kroner per innbygger. Tabellen viser en tendens til at kommuner med høye inntekter fra inntektsskatten også har relativt høye inntekter fra formuesskatten. I tillegg er det naturlig nok en tydelig samvariasjon mellom ulike typer inntekter knyttet til vannkraft: naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt utenom bolig/fritidseiendom. Det er også samvariasjon mellom formuesskatt og havbruksfond.

Det er også en viss tendens til at kommuner med relativt lave kraftinntekter mv., har høyere inntekter fra eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom. En mulig forklaring er at kommuner med lave inntekter fra andre inntektskilder, i noen grad kompenserer ved å ta inn mer gjennom ordinær eiendomsskatt.

Tabell 7.11 Korrelasjon mellom ulike typer inntekter, målt i kroner per innbygger. Tall for 2019 eller 2020 (N=356).

	Inntekts- skatt	Formues- skatt	Natur- ressurs- skatt	Konsesjons- kraft- inntekter	Konsesjons- avgift	Eiendoms- skatt annen eiendom	Eiendoms- skatt bolig og fritids- eiendom	Havbruks- fond
Inntektsskatt	1							
Formuesskatt	0.535 ²	1						
Naturressurs- skatt	0.113 ¹	-0.035	1					
Konsesjonskraft- inntekter	-0.032	-0.053	0.681 ²	1				
Konsesjons- avgift	0.096	-0.018	0.849 ²	0.632 ²	1			
Eiendomsskatt annen eiendom	0.140 ²	-0.038	0.820 ²	0.537 ²	0.657 ²	1		
Eiendomsskatt bolig og fritids- eiendom	-0.045	-0.019	-0.198 ²	-0.147 ²	-0.181 ²	-0.220 ²	1	
Havbruksfond	0.073	0.239 ²	-0.078	-0.040	-0.079	0.001	-0.099	1

¹ Signifikant på 0.05-nivå.² Signifikant på 0.01-nivå.

7.9 Hvordan virker dagens inntektsutjevning?

Som avsnitt 7.8 viser, er det betydelig variasjon i kommunenes skatteinntekter før inntektsutjevningen. I dette avsnittet omtales virkninger av dagens inntektsutjevning.

I dag er det en delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Som omtalt i kapittel 6.1.2 består inntektsutjevningen av en symmetrisk utjevning og en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter på under 90 pst. av landsgjennomsnittet. I den symmetriske delen av utjevningen får kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, kompensert 60 pst. av differansen mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, blir trukket 60 pst. av differansen mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet får i tillegg til den symmetriske utjevningen en tilleggskompensasjon, der de blir kompensert for 35 pst. av differansen

mellom eget skattenivå og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Samlet trekk fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarer samlet kompensasjon til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet innenfor den symmetriske delen av inntektsutjevningen. Tilleggs-kompensasjonen til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet finansieres av alle kommuner ved at de trekkes med et likt beløp per innbygger.

En økning eller nedgang i skatteinngangen for den enkelte kommune vil gjennom inntektsutjevningen gi langt mindre utslag i kommunenes inntekter enn endringen i skatteinntekter isolert skulle tilsi. Inntektsutjevningen fungerer dermed som en sikring mot variasjon i egen skatteinngang. En kommune som får lavere vekst enn landsgjennomsnittet, vil få delvis kompensert for dette gjennom inntektsutjevningen. For en kommune med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet vil en økning i skatteinntektene på 1 000 kroner per innbygger i gjennomsnitt for landet, kunne gi en økt skatteinntekt på over 930 kroner per innbygger, selv om kommunens

Tabell 7.12 Kommunene med lavest og høyest skatteinntekter per innbygger 2019, før og etter utjevning.

Kommune	Skatt i pst. av landsgjennomsnittet, før utjevning	Skatt i pst. av landsgjennomsnittet, etter utjevning
<i>5 kommuner med lavest skatteinntekter per innbygger</i>		
Kautokeino	61,6 %	93,4 %
Fosnes ¹	63,7 %	93,5 %
Tolga	64,6 %	93,5 %
Nesseby	65,5 %	93,5 %
Sel	66,0 %	93,6 %
<i>5 kommuner med høyest skatteinntekter per innbygger</i>		
Bykle	277,1 %	169,6 %
Modalen	226,5 %	149,4 %
Eidfjord	194,1 %	136,4 %
Sirdal	192,3 %	135,7 %
Bærum	168,6 %	126,2 %

¹ Fosnes kommune ble i 2020 slått sammen med Namdalseid og Namsos kommuner til nye Namsos kommune.

egne skatteinntekter er uendret før utjevning. Dette medfører at sterk vekst på landsbasis også øker inntektene til kommuner som ikke selv opplever inntektsvekst.

Dagens inntektsutjevning skjermer i stor grad kommunene med de laveste skatteinntektene. I 2019 var det 349 kommuner som totalt sett fikk et tillegg gjennom inntektsutjevningen, mens 73 kommuner fikk et trekk. Total omfordeling i inntektsutjevningen var om lag 9,8 mrd. kroner dette året.

Tabell 7.12 viser de fem kommunene med henholdsvis lavest og høyest skatteinntekter per innbygger. Kommunen med de laveste skatteinntektene per innbygger i 2019 (Kautokeino) hadde skatteinntekter på 61,6 pst. av landsgjennomsnittet før utjevning, og ble etter utjevning (inkl. finansiering av tilleggsutjevningen) løftet til 93,4 pst. av landsgjennomsnittet.

I 2019 var det 285 kommuner som hadde skatteinntekter per innbygger under 90 pst. av landsgjennomsnittet, og som dermed mottok tilleggskompensasjon i inntektsutjevningen. Totalt var tilleggskompensasjonen på om lag 2 mrd. kroner i 2019, noe som ga en finansiering på 391,5 kroner per innbygger for alle kommuner.

Kommunene med de høyeste skatteinntektene per innbygger trekkes nedover av inntekts-

utjevningen. For kommunen på topp, Bykle, ble skatteinntektene redusert fra 277,1 pst. til 169,6 pst. av landsgjennomsnittet som følge av utjevningen. Fire av de fem kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger er små kommuner med høye kraftinntekter. Så selv om disse kommunene har høye skatteinntekter gir de ikke så store bidrag i inntektsutjevningen målt i kroner.

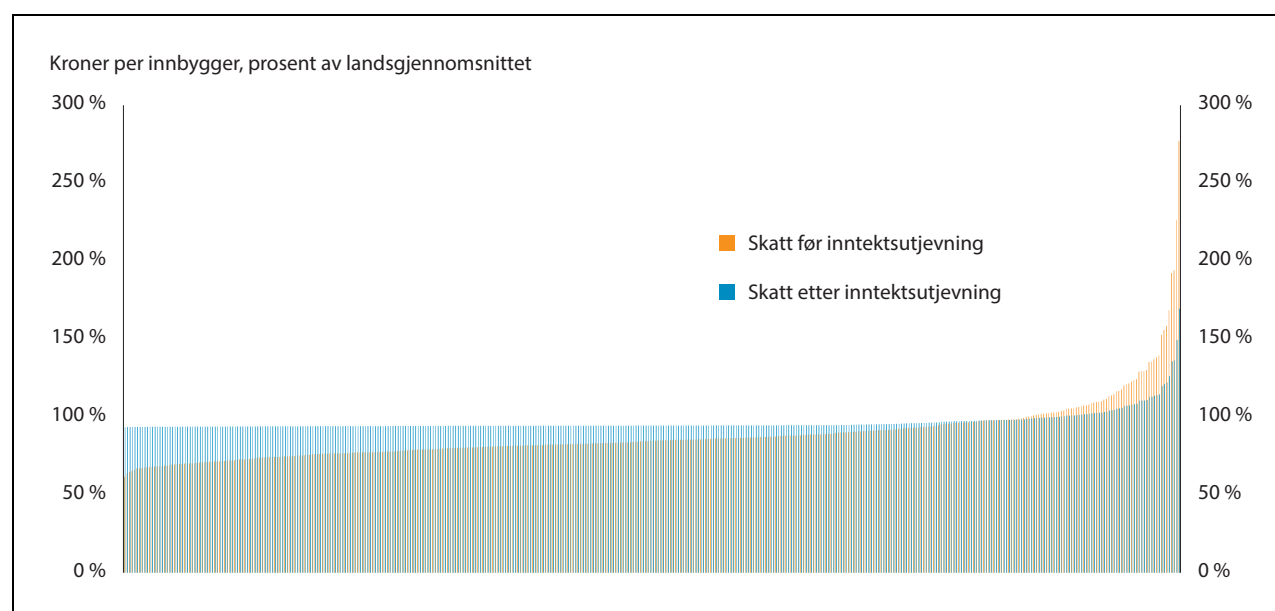
Tabell 7.13 viser de fem kommunene med det største netto bidraget i inntektsutjevningen i 2019. Totalt bidrar disse fem kommunene med om lag 8,5 mrd. kroner inn i ordningen. Bidraget fra disse kommunene utgjør om lag 87 pst. av den samlede omfordelingen i inntektsutjevningen. Størst trekk har Oslo kommune med om lag 4,9 mrd. kroner, mens Bærum trekkes vel 1,7 mrd. kroner.

Figur 7.5 viser nivået på skatteinntektene per innbygger før og etter utjevning for alle kommuner i 2019. De oransje søylene viser nivået på skatteinntektene før inntektsutjevning, mens de blå søylene viser nivået på skatteinntektene etter inntektsutjevning. Figuren illustrerer at fordelingen mellom kommunene er betydelig jevnere etter utjevning enn før utjevning.

Figur 7.6 viser skatteinntekter før og etter utjevning, for kommunene gruppert etter fylke. I

Tabell 7.13 Kommunene med høyest netto bidrag til inntektsutjevningen. 2019.

	Skatt i pst. av landsgjennomsnittet, før utjevning	Skatt i pst. av landsgjennomsnittet, etter utjevning	Netto inntektsutjevning (1000 kr)
Oslo	135,3 %	112,9 %	-4 869 724
Bærum	168,6 %	126,2 %	-1 716 002
Asker	158,5 %	122,2 %	-713 498
Stavanger	124,2 %	108,5 %	-675 143
Bergen	107,5 %	101,8 %	-512 441
Sum 5 kommuner med høyest bidrag i inntektsutjevningen			-8 486 807



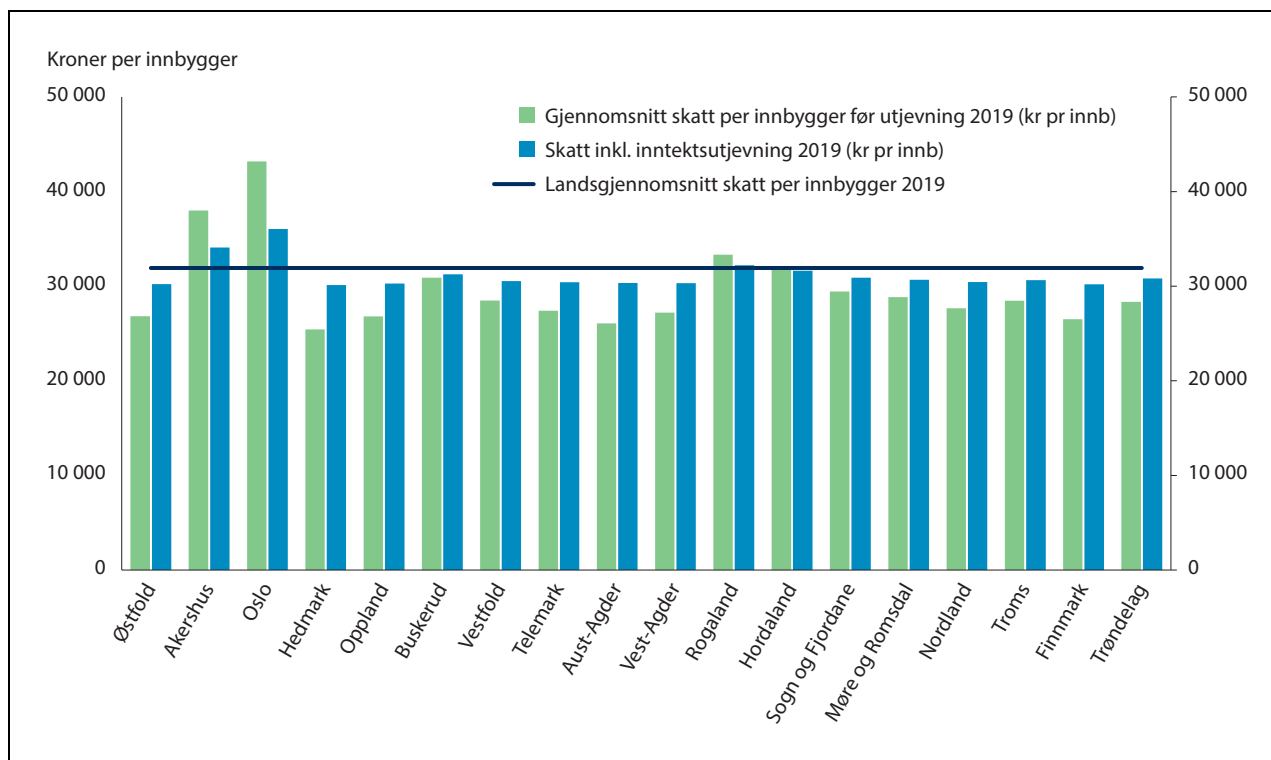
Figur 7.5 Skatteinntekter 2019, før og etter inntektsutjevning, i prosent av landsgjennomsnittet for alle kommuner. Kommuner sortert etter nivå på skatteinntektene fra minst til størst.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

2019 var det bare kommunene i Akershus og Rogaland, i tillegg til Oslo kommune, som i gjennomsnitt hadde skatteinntekter over landsgjennomsnittet før utjevning. Lavest lå fylkene Hedmark, Aust-Agder og Finnmark.

Tabell 7.14 viser skatteinntekter før og etter utjevning, i gjennomsnitt for kommuner gruppert

etter kommunestørrelse. Ser vi disse kommune-gruppene samlet, er det kommunene med under 1 000 innbyggere og over 100 000 innbyggere som i gjennomsnitt har skatteinntekter over landsgjennomsnittet – både før og etter utjevning.



Figur 7.6 Skatt per innbygger 2019 – før og etter utjevning – gjennomsnitt for kommunene i fylket

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Tabell 7.14 Skatteinntekter i prosent av landsgjennomsnittet per innbygger, før og etter utjevning 2019.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Innbyggere per 1.1.19	Andel av befolkningen	Gjennomsnittlig skatt per innbygger, i pst. av landsgj.snittet 2019, før utjevning	Gjennomsnittlig skatt per innbygger, i pst. av landsgj.snittet 2019, etter utjevning
<1 000	30	22 730	0,4 %	102,0 %	102,2 %
1 000–2 999	128	248 541	4,7 %	85,3 %	96,2 %
3 000–4 999	62	244 169	4,6 %	87,6 %	96,1 %
5 000–9 999	89	623 629	11,7 %	85,4 %	95,5 %
10 000–19 999	54	768 749	14,4 %	88,5 %	95,6 %
20 000–49 999	43	1 261 102	23,7 %	91,0 %	96,5 %
50 000–99 999	11	739 994	13,9 %	97,0 %	98,4 %
>100 000	5	1 419 298	26,6 %	126,9 %	109,5 %
Totalsum	422	5 328 212	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Kapittel 8

Utforming av skatteelementene i inntektssystemet

Som diskutert i kapittel 5 ønsker utvalget å legge vekt på at kommunene skal settes i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette innebærer en økt utjevning av inntekter sammenliknet med i dagens inntektssystem. Samtidig er den lokale forankringen av kommunale inntekter viktig, og kommunene bør ha en viss andel lokale skatteinntekter. Kommunenes skattegrunnlag bør også være stabilt og ikke variere for mye fra år til år.

For å oppnå disse målene har utvalget vurdert utformingen av skatteelementene i inntektssystemet ut fra følgende spørsmål:

- Hvilke typer skatter er en del av kommunenes skattegrunnlag? Hvordan er disse skatteinntektene fordelt mellom kommunene og hvor stabile er de? Gir disse skatteinntektene en god lokal forankring av kommunenes inntekter?
- Hvor stor andel av kommunenes inntekter skal komme som skatteinntekter? Valg av andel har konsekvenser for fordelingen av og stabiliteten ved kommunenes inntekter.
- I hvilken grad (og hvordan) skal skatteinntekter utjevnes mellom kommunene? Hvilke inntekter skal utjevnes mellom kommunene?

Utvalget diskuterer spørsmål knyttet til kommunenes skattegrunnlag i avsnitt 8.1, før skatteandelen og behovet for inntektsutjevning omtales og diskuteres i avsnitt 8.2. I avsnitt 8.3 vurderer utvalget hvilke inntekter som bør utjevnes mellom kommunene.

Utvalget har også fått et tilleggsmandat om å vurdere forenligheten av at kommunene har ulike skattesatser på skatt på inntekt og formue og dagens system for inntektsutjevning. Utvalgets vurdering av dette spørsmålet omtales i 8.4.

8.1 Kommunenes skattegrunnlag

Skatt på alminnelig inntekt, formuesskatt og eiendomsskatt utgjør til sammen 97 pst. av kommunenes skatteinntekter.¹ Noen kommuner har i tillegg inntekter knyttet til utvinning av naturressurser,

som naturressursskatten, konsesjonsavgift, konsesjonskraftinntekter og inntekter fra Havbruksfondet. De kommunale skatteinntektene er i ulik grad skjevfordelt mellom kommunene, betales i ulik grad av kommunenes egne innbyggere og varierer i ulik grad over tid. Hvilke typer skatteinntekter kommunene tilføres har dermed betydning for graden av lokal forankring, for hvor stabile inntektene er og for hvordan de er fordelt mellom kommunene. Med dette utgangspunktet har utvalget blant annet vurdert om formuesskatten fortsatt bør være en lokal skatt, og om selskapsskatten bør gjeninnføres som en kommunal inntekt. Utvalget har også sett på stabiliteten i skattegrunnlaget alminnelig inntekt.

8.1.1 Hva er gode lokale skatter?

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra utvalget sett nærmere på ulike spørsmål knyttet til lokale skatteinntekter. Borge m.fl. (2022) går gjennom økonomisk teori knyttet til lokale skatter, og diskuterer hvilke egenskaper lokale skatter bør ha.² På grunnlag av dette stiller forfatterne opp seks kriterier for lokale skatter, som de vurderer inntekts-, formues- og eiendomsskatten opp imot.

Det viktigste kravet til lokal beskatning er at den gir nok inntekter til å forankre finansieringen av de kommunale tjenestene i lokale skattegrunnlag. Formuesskatt og eiendomsskatt alene vil for eksempel ikke være nok til å opprettholde dagens skatteandel for kommunene, og må suppleres med inntektsskatt for å gi en tilstrekkelig lokal forankring av kommunenes inntekter.

For det andre bør skattegrunnlagene være immobile, det vil si at de ideelt sett ikke kan flyttes

¹ Kommunenes skatteinntekter er her summen av skatt på alminnelig inntekt, formuesskatt, naturressursskatt, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgift og inntekter fra Havbruksfondet.

² Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

over kommunegrenser. Mobiliteten til skattegrunnlagene avhenger blant annet av i hvilken grad innbyggernes insentiver til å flytte på seg påvirkes av endringer i skattene. Mobile skattegrunnlag kan stimulere til en uheldig skattekonkurranse ved at kommuner prøver å trekke til seg nye skattytere ved å sette ned skattesatsen. Borge m.fl. vurderer at formuesskatten er et mer mobilt skattegrunnlag enn skatt på alminnelig inntekt. Personer med store formuer kan oppnå en betydelig gevinst ved å flytte til en kommune med lavere formuesskattesats. Eiendom er her vurdert som det minst mobile av de tre skattegrunnlagene.

For det tredje bør lokale skatter baseres på skattegrunnlag som er relativt jevnt fordelt mellom kommunene. Forskjeller i skattegrunnlag, og dermed også inntekt, gir kommunene ulike forutsetninger for å finansiere tjenestetilbudet til innbyggerne. Større forskjeller i skattegrunnlag vil kunne øke behovet for omfattende utjevning av inntekter mellom kommuner, noe som igjen betyr at kommunene blir mer avhengige av overføringer enn av egne skatteinntekter. Borge m.fl. vurderer her at formue og eiendom er et dårligere skattegrunnlag enn alminnelig inntekt, fordi de to første er skjevare fordelt mellom kommunene enn det siste.

En fjerde egenskap det legges vekt på i litteraturen er at skattegrunnlagene bør være lite konjunkturutsatte. Kommunale skatter skal gi en langsiktig og stabil finansiering av kommunale tjenester, og ustabilitet i skattegrunnlagene vil øke behovet for ordninger som kan utjevne inntektene over tid. Borge m.fl. vurderer at alminnelig inntekt er et mindre konjunkturfølsomt skattegrunnlag enn eiendomsskatt og formuesskatt.

Et femte kriterium er det såkalte residensprinsippet, som handler om at det bør være et samsvar mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer tjenestene over skatteseddelen. Den lokale skattefinansieringen bør omfatte så mange som mulig av de som har glede av de kommunale tjenestene.

Det siste kriteriet er skattens synlighet. For at kommunene skal fatte riktige beslutninger om skattenivå, er det ønskelig at skattene er mest mulig synlige for innbyggerne. Eiendomsskatten vurderes her som en mer synlig skatt enn inntekts- og formuesskatten. Eiendomsskatten betales til kommunen på en egen faktura, og er en svært synlig skatt for innbyggerne. For inntekts- og formuesskatten er det ikke like tydelig for alle hvilken andel som går til kommunen (og eventuelt fylkeskommunen) og hvilken andel som går til staten.

På grunnlag av disse kriteriene, vurderer Borge m.fl. (2022) formuesskatten som en mindre god lokal skatt enn skatt på alminnelig inntekt og eiendom. Formue er skjevt fordelt mellom kommuner, er ustabil over tid og gir begrensede inntekter til kommunene. Formue er også skjevt fordelt mellom innbyggerne innen den enkelte kommune og et svært mobilt skattegrunnlag.

8.1.2 Uforutsigbarheten i skattegrunnlaget

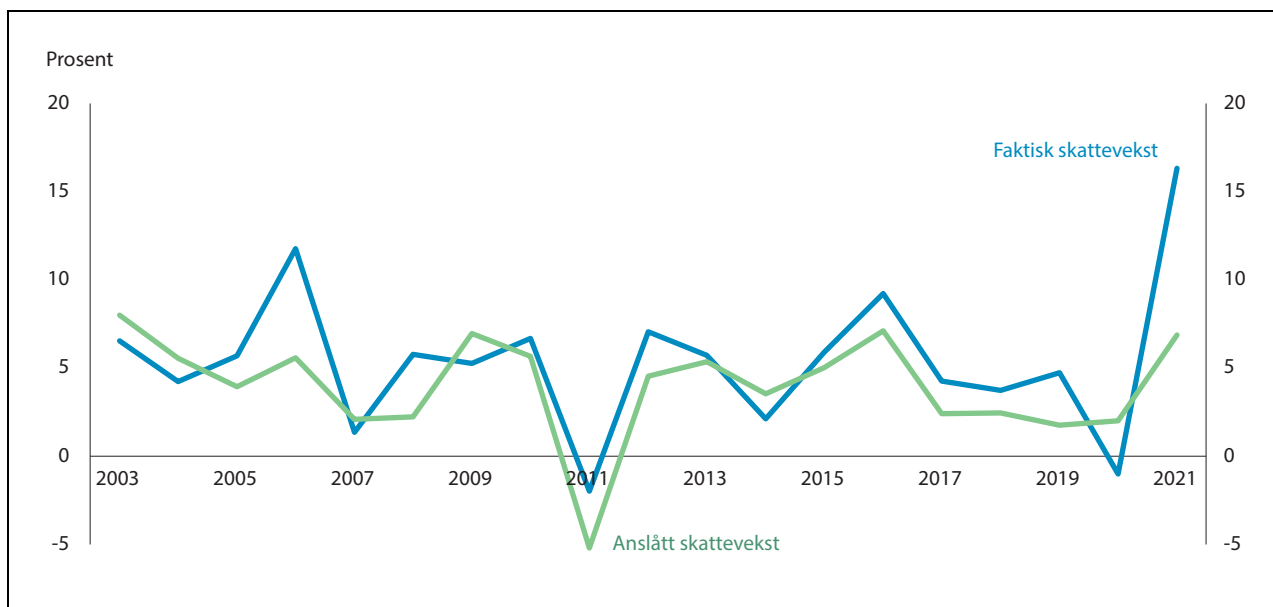
Ved fastsettingen av nivået på de frie inntektene i statsbudsjettet gis det et anslag på utviklingen i skatteinntektene i det kommende året. Den kommunale og fylkeskommunale skattøren for inntektskatten settes for å nå den ønskede skatteandelen, og anslaget for utviklingen i skatteinntektene er et viktig grunnlag når skattøren skal settes.

Etter at skattøren er fastsatt i statsbudsjettet, ligger den normalt fast gjennom hele inntektsåret. Dersom den økonomiske utviklingen blir annerledes enn lagt til grunn i statsbudsjettet, blir dermed også kommunesektorens skatteinntekter annerledes enn forventet.

Den økonomiske politikken legger stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse, lav arbeidsledighet og høy verdiskapning. Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor, og hensynet til stabilitet både i økonomien som helhet og i kommuneøkonomien, tilsier et godt samsvar mellom kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken. Slikt samsvar sikres i første rekke gjennom fastsettelsen av inntektsrammene til kommunene og den kommunale skatteøren.

Som sentral leverandør av faste velferdstjenester bør kommunesektoren ha stabile inntektsrammer og jevn inntektsutvikling, noe som tilsier et relativt stabilt inntektsgrunnlag. I utgangspunktet skjermes skatteinntektene i kommunene for konjunktursvingninger, ved at skattøren tilpasses konjunktursituasjonen slik den vurderes når statsbudsjettet legges fram. For å nå et gitt inntektsnivå, vil en forventet høykonjunktur med forventet høye skatteinntekter isolert sett trekke skattøren ned. Det motsatte er tilfelle ved en forventet lavkonjunktur. Det er imidlertid krevende å forutsi konjunktturene.

Usikkerheten i skatteanslagene er også knyttet til en rekke andre forhold enn konjunkturerne. For eksempel er det usikkerhet knyttet til virkningen av endrede skatteregler og tekniske forhold rundt forskuddstrekk, innbetaling av restskatt og korreksjonsoppgjør mellom skattekreditorene. Avvikene mellom anslag og faktiske størrelser for veksten i



Figur 8.1 Anslått og faktisk nominell skattevekst i kommunesektorens skatt på alminnelig inntekt og formue fra personlige skattytere 2003–2021.¹ Tall i pst.

¹ Anslagene for skattevekst er fra saldert budsjett for det enkelte år.

Kilde: Finansdepartementet.

kommunesektorens skatteinntekter fra inntekt og formue i perioden 2003–2021 vises i figur 8.1.

Den faktiske årlige skatteveksten varierte i denne perioden mellom en nedgang på 2 pst. i 2011 og en økning på 16 pst. i 2021. I gjennomsnitt er skatteveksten undervurdert med om lag 1,5 prosentenheter, tilsvarende om lag 4 mrd. kroner årlig. Det er klart mer enn den økningen i kommunenes handlingsrom som det er blitt lagt opp til i budsjettene for de siste årene. Avvikene er spesielt store i årene 2006 og 2021. Endringer i utbytte-skatten bidrar her til avvikene mellom anslått og faktisk skattevekst. For 2021 er det også av betydning at økonomien hentet seg raskere inn etter pandemien enn forutsatt. Også for perioden 2016–2019 kan avvikene mellom anslått og faktisk skattevekst ses i sammenheng med høyere utbytter enn ventet.

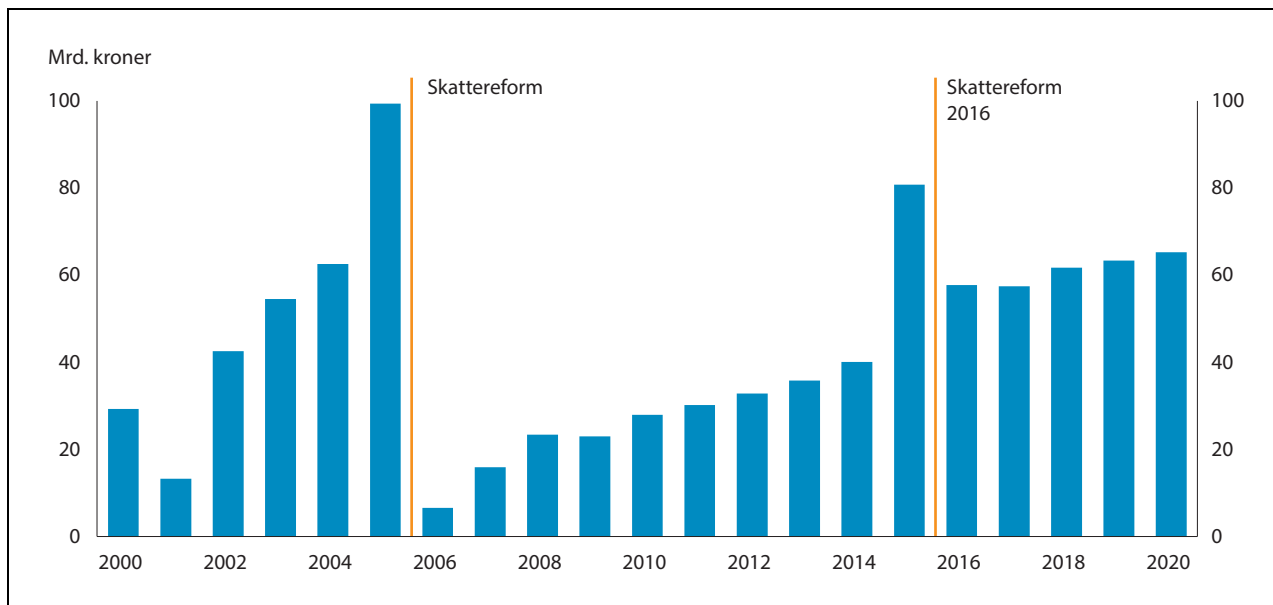
Siden 2006 inngår skattepliktig utbytte til personer i alminnelig inntekt. Fra 2006 og til og med 2015 hadde skatt på utbytte samme skattesats som øvrig alminnelig inntekt. I skattereformen i perioden 2016–2019 ble skattesatsene for utbytte økt årlig. I 2022 ble skattesatsen for utbytte igjen økt. Dette har økt betydningen av aksjeutbytte i skatt på alminnelig inntekt, og medført at usikkerhet rundt utbytter nå betyr mer for kommunenes skatteinntekter enn tidligere.

Usikkerheten om utviklingen i aksjeutbytte henger blant annet sammen med at uttaket

påvirkes av tilpasninger til endringer og forventninger om endringer i skatteregler. Figur 8.2 viser nivået på mottatt aksjeutbytte siden 2000. Vi ser at det er høye utbytter i forkant av innføring av skatt på aksjeutbytte i 2006 og økningen i skatt på aksjeutbytte i 2016. Dette tyder på at det er sterke insentiver til å ta ut utbytte i forkant av skatteøkninger. Utbyttetallene for 2021 forelå ikke da denne utredningen ble ferdigstilt, men utbetalt utbytte anslås å ha økt med i underkant av 80 mrd. kroner fra 2020 til 2021.³ Selv om skattepliktige utbytter utgjør en liten andel av alminnelig inntekt, kan utslagene bli store og det er krevende å forutsi tilpasningene i årene rundt skatteendringene.

Det har vært en klar tendens til at skatteveksten til kommunene i større grad er blitt undervurdert enn overvurdert. For finanspolitikken er det dermed først og fremst merskatteveksten som kan være en utfordring. I den grad økte skatteinntekter resulterer i økte kommunale utgifter vil det bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien. Effekten er sterkere desto mer konjunkturfølsomt kommunesektorens skattegrunnlag er, desto høyere skatteandelen er og desto mer av inntektsøkningen som fører til økte utgifter på kort sikt.

³ Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2022). Vårappport 2022.



Figur 8.2 Utviklingen i mottatt aksjeutbytte 2000–2020. Tall i mrd. kroner.¹

¹ Det er brudd i serien i 2006. Tall fra 2006 er mottatt utbytte for personlige aksjonærer, mens tall før 2005 gjelder bosatte personer.

Kilde: SSB, Finansdepartementet

Utvalgets vurdering av uforutsigbarheten i skattegrunnlaget

Utvalget mener den økende ustabiliteten i kommunenes skattegrunnlag, som i stor grad skyldes omlegging av utbyttebeskatningen, er uheldig. Ustabiliteten er problematisk for den makroøkonomiske styringen og for muligheten staten har til å utjevne svingninger i økonomien. Usikkerheten i inntektsrammene for kommunene påvirker ressursfordelingen mellom kommunesektoren og andre samfunnsområder på en måte som er unndratt direkte politisk prioritering.

Ustabiliteten gir usikkerhet om skatteanslagene som ligger til grunn for statsbudsjettet vil samsvare med faktisk skatteinntang for kommunesektoren som helhet. Den gir også usikkerhet for den enkelte kommune om egen skatteinntang vil følge utviklingen på landsbasis. Kommuner med en svakere utvikling enn utviklingen på landsbasis vil imidlertid bli kompensert for mye av forskjellen gjennom utjevningen av skatteinntekter.

Når skatteinntektene undervurderes får kommunene normalt en merskattevekst mot slutten av budsjettåret som de har begrensede muligheter til å disponere samme år. Merskatteveksten de siste årene har dermed bedret kommunenes driftsresultater og bidratt til økte disposisjonsfond. Merskatteveksten er typisk engangsinntekter som ikke bør brukes til varig utgiftsvekst. Etter

mange år med merskattevekst kan det være en fare for at kommunene begynner å regne med slike ekstraintekter og tilpasser seg et kunstig høyt utgiftsnivå. Det kan være krevende å ta pengebruken ned igjen i perioder uten en slik merskattevekst.

Vedvarende undervurdering av skatteinntektene, slik situasjonen har vært de siste årene, kan utfordre budsjettdisiplinen i kommunene, og føre til at det stilles spørsmål om hvilket skatteanslag som skal legges til grunn i kommunens budsjetter. Det kan svekke tilliten mellom administrasjon, politisk ledelse og innbyggere.

Det vil alltid være vanskelig å forutse utviklingen i økonomien etter en krise som det koronapandemien har vært. Man må derfor regne med større avvik i skatteanslagene etter slike hendelser. Det er derimot uheldig at endringer i utbyttebeskatningen gjør veksten i kommunenes skatteinntekter så vanskelig å anslå.

Utvalget mener at kommunenes skattegrunnlag bør være mest mulig forutsigbare og stabile. En redusert skatteandel vil redusere uforutsigbarheten, men ikke fjerne den helt, så lenge skattegrunnlagene ligger fast. Av hensyn til lokal forankring mener imidlertid utvalget at den delen av kommunenes inntekter som kommer fra skatt ikke bør trappes noe særlig ned. Det bør derfor utredes andre måter å redusere ustabiliteten i skattegrunnlaget på, og det bør vurderes om det

er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte.

8.1.3 Formuesskatt som kommunal skatt

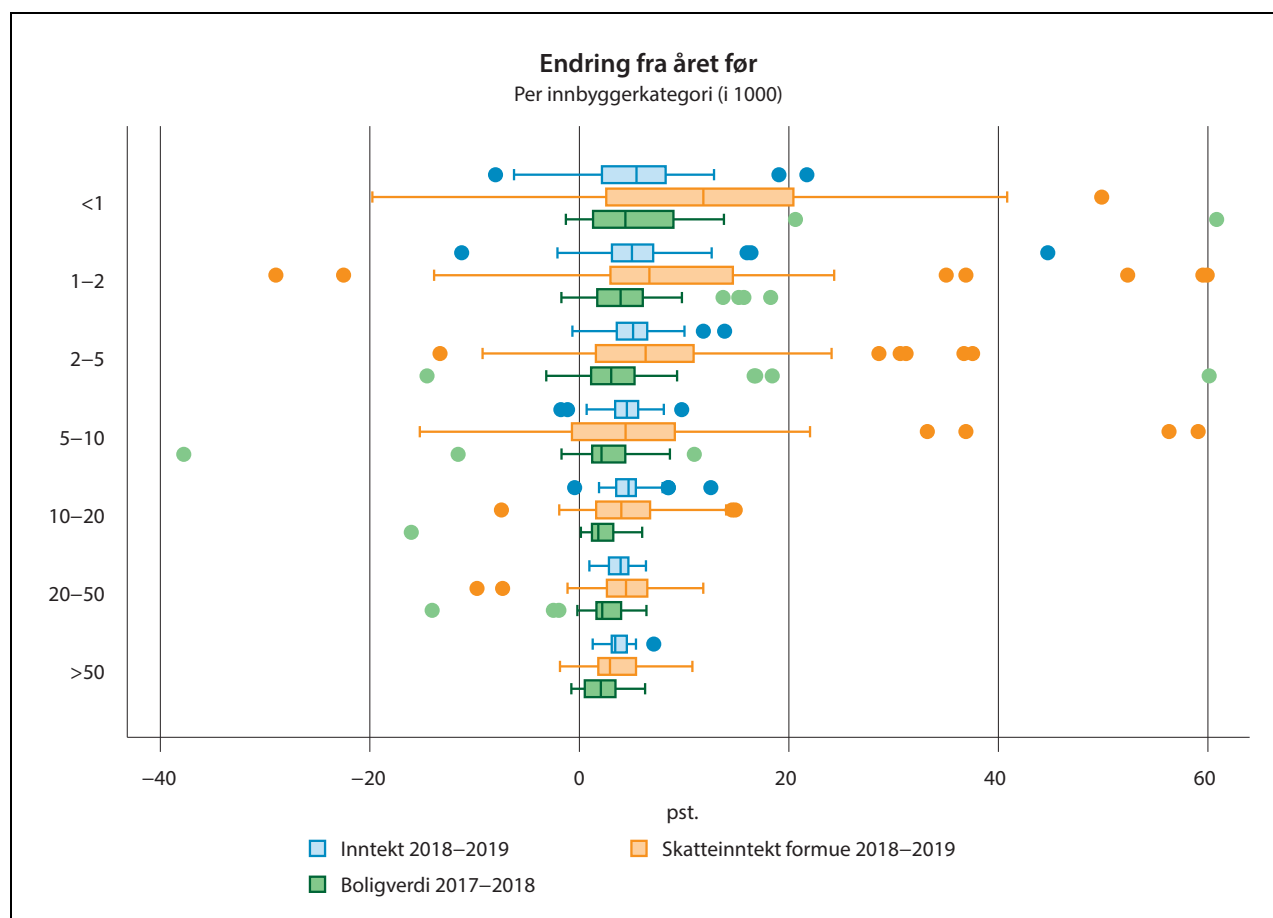
Den største delen av kommunenes skatteinntekter kommer fra skatt på alminnelig inntekt, mens inntektene fra skatt på formue utgjør om lag 7 pst.⁴ Alminnelig inntekt er jevnere fordelt mellom kommunene enn formue. Formuesskatten bidrar dermed isolert sett til større inntektsforskjeller mellom kommunene, og gir dermed større behov for utjevning av inntektene enn det skatt på alminnelig inntekt gjør.

Formuesskatten varierer også mer fra år til år enn inntektsskatten. Figur 8.3 viser den prosentvis endringen i skattegrunnlaget for alminnelig

inntekt, skatteinntekt fra formue, og boligverdier som sier noe om skattegrunnlaget for eiendomsskatten.⁵ I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall. Figuren viser at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og variasjon, både for alminnelig inntekt, for skatt på formue og for boligverdier. Vi ser at variasjonen er størst blant de minste kommunene. Figuren viser også at svingningene i inntekt fra skatt på formue er større enn svingningene i alminnelig inntekt og boligverdiene.

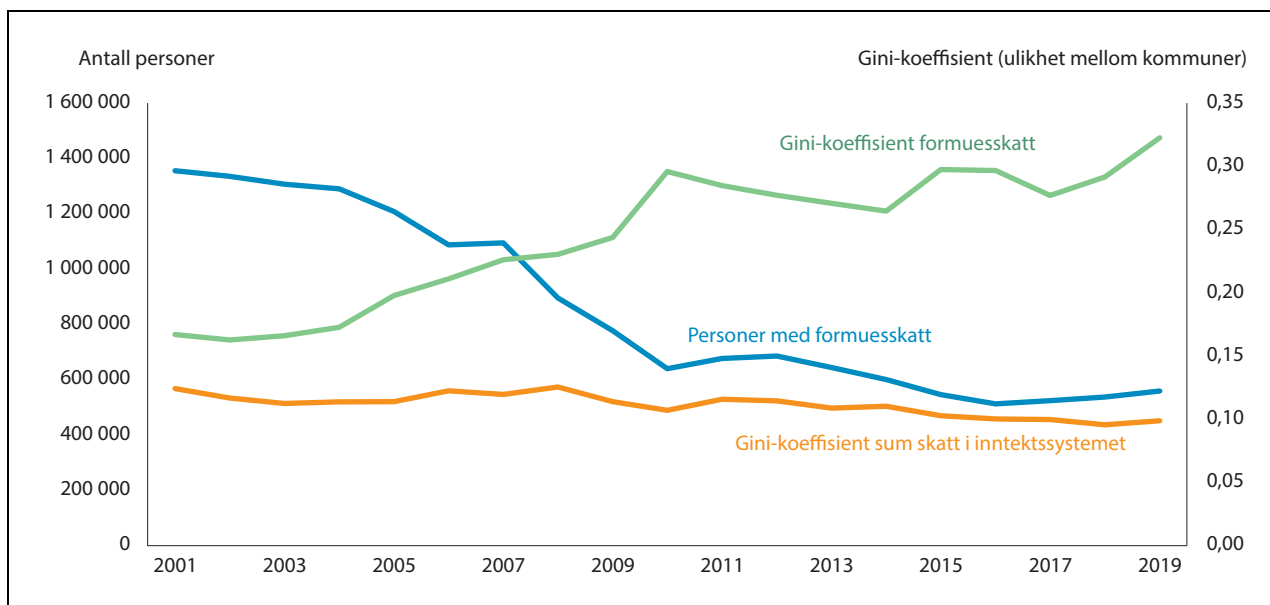
⁴ Målt som andel av skatteinntektene som er inkludert i inntektsutjevningen i dag: skatt på alminnelig inntekt, formuesskatt og naturressursskatt, samt eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgift og inntekter fra Havbruksfondet.

⁵ Tall og tabell er hentet fra Borge m.fl. (2022). Grunnen til at man sammenlikner skattegrunnlaget fra inntektsskatten (alminnelig inntekt) med skatteinntekter, og ikke skattegrunnlaget, for formuesskatten er det betydelige bunnfradraget i formuesskatten. Fordelingen av utliknet formuesskatt vil derfor gi et bedre bilde av 'skattekapasiteten', både over tid og mellom kommuner. For å si noe om skattegrunnlaget for eiendomsskatten vises boligverdier per innbygger, hvor eiendommer er definert som primær- og sekundærbolig, og er verdsatt til markedspris i henhold til Skatteetatens modell. Gitt at ikke alle kommuner har innført eiendomsskatt, vurderes dette som det beste tallgrunnlaget for å si noe om eiendomsskattegrunnlaget i kommunene.



Figur 8.3 Prosentvis endring i skattegrunnlagene per innbygger 2018–2019, for kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Kilde: Borge m.fl. (2022)/SSB.



Figur 8.4 Antall personer som betaler formuesskatt og ulikhet i inntekter fra formuesskatt mellom kommuner 2001–2019.

Kilde: SSB og Kommunal- og distriktsdepartementet

Lokale skatter bør i minst mulig grad være mobile mellom kommunene. Skatt på inntekt og finansformue følger kommunen der personen er bosatt, mens formue i fast eiendom skattlegges i den kommunen hvor eiendommen ligger.⁶ Formue er skjevt fordelt mellom personer i samme kommune, noe som kan bety at formue er et mer mobilt skattegrunnlag for personer med store formuer.

Borge m.fl. (2022) viser til at formuesskatten kommer dårlig ut på det såkalte residensprinsippet, som tilsier at den lokale skattefinansieringen bør omfatte så mange som mulig av de som har glede av tjenestene. Dette skyldes at det er langt færre personer som betaler formues- enn inntektsskatt. Andelen personer som betaler formuesskatt har også gått ned over tid. Figur 8.4 viser utviklingen fra 2001 til 2019 i antall personer som betalte formuesskatt, og forskjellen mellom kommunene når det gjelder inntekter fra formuesskatt og skatteinntekter i alt (inkludert formuesskatt). Siden starten av 2000-tallet har det vært en klar nedgang i antallet personer som betaler for-

muesskatt, noe som må ses i sammenheng med økt bunnfradrag og andre endringer i regelverket. I 2001 betalte nesten 1,4 mill. personer formuesskatt (om lag 30 pst. av befolkningen), mot 560 000 i 2019 (10 pst. av befolkningen).

Samtidig som stadig færre betaler formuesskatt, har forskjellene mellom kommunene i inntekter fra formuesskatt økt. I 2001 var Gini-koeffisienten for fordelingen av formuesskatt mellom kommuner 0,17, mens den i 2019 var økt til 0,32.⁷ Samtidig viser figur 8.4 også at samlede skatteinntekter i inntektssystemet var litt likere fordelt mellom kommunene i 2019 enn i 2001. Den økte skjevheten i fordelingen av inntekter fra formuesskatt har dermed blitt (mer enn) motvirket av andre utviklingstrekk.

På den andre siden er det også forhold som isolert sett taler for at formuesskatten skal være en kommunal inntekt. Formuesskatten bidrar til en bredere forankring av det lokale skattegrunnlaget ved at flere skattearter er kommunale. Videre bidrar den også til at personer med høy formue, men lav eller ingen inntekt, er med på den lokale skattefinansieringen. Hyttekommuner får også inntekter fra gjesteinnbyggere gjennom formuesskatten, og dette gir en kobling mellom

⁶ Utgangspunktet er at personlig skattepliktig skattlegges i bostedskommunen, men det gjelder unntak: for stedbunden skattlegging av fast eiendom og anlegg samt virksomhet knyttet til fast eiendom og anlegg. Stedbunden skattlegging innebærer at all formue i og inntekt av fast eiendom og anlegg skattlegges i den kommunen hvor eiendommen eller anlegget ligger. Det samme gjelder inntekt av virksomhet knyttet til slik fast eiendom eller anlegg.

⁷ Gini-koeffisienten er et mål på inntektsulikhet. Det er her beregnet Gini-koeffisienter for fordelingen av inntekt mellom kommuner. En Gini-koeffisient på 0 betyr at alle kommuner har like mye i inntekt. En Gini-koeffisient på 1 betyr at én kommune har alle inntektene.

kommunen og gjesteinnbyggerne som benytter seg av kommunale tjenester.

I dagens system er det en sterk utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. En sterk utjevning vil kunne redusere problemet med at skatteinntekten i utgangspunktet er skjevt fordelt mellom kommunene, men en for sterk utjevning av inntektene vil samtidig svekke den lokale forankringen av formuesskatten. Siden formuesskatten er skjevt fordelt mellom kommuner vil en avvikling av skatten som en kommunal skatt gi betydelige fordelingsvirkninger for enkelte kommuner.

Utvalgets vurdering av formuesskatten som kommunal skatt

Utvalget mener at formuesskatten har noen egenskaper som gjør den mindre egnet som en lokal skatteinntekt. Formuesskatten er skjevt fordelt mellom kommuner og varierer mer fra år til år enn for eksempel skatt på alminnelig inntekt. I tillegg er formue et skattegrunnlag som kan stimulere til uheldig skattekonkurranse mellom kommuner. Kommuner kan forsøke å tiltrekke seg personer med store formuer ved å sette ned satsen for formuesskatt. Det er derfor gode argumenter for å avvikle formuesskatten som kommunal skatt. Utvalget ser samtidig at formuesskatten kan bidra til den lokale forankringen av kommunenes inntekter ved at også personer som betaler mye i formuesskatt, men lite eller ingenting i inntektsskatt, deltar i den lokale skattefinansieringen.

Utvalget foreslår å halvere den kommunale andelen av formuesskatten, ved å halvere den kommunale skattøren fra 0,7 til 0,35 pst. Utvalget foreslår videre at de reduserte inntektene fra formuesskatt erstattes med tilsvarende økte inntekter fra skatt på alminnelig inntekt, slik at forslaget er provenynøytralt. Dersom omleggingen også skal være provenynøytral for staten, må den statlige skattøren for formuesskatt økes. Utvalgets forslag vil bidra til å redusere forskjellene i skatteinntekter mellom kommunene og gi et mer stabilt skattegrunnlag. Forslaget vil også bidra til å redusere den potensielle utfordringen med skattekonkurranse mellom kommuner.

Forslaget vil gi fordelingsvirkninger mellom kommuner, hvor kommuner med høy utliknet formuesskatt per innbygger vil tape mest på endringen. Det er hovedsakelig store kommuner, med over 50 000 innbyggere, som vil tape på en halvering av den kommunale andelen av formuesskatten.

8.1.4 Selskapsskatt som kommunal skatt

Selskapsskatt er en skatt på selskapers overskudd og betales etterskuddsvis året etter inntektsåret. Selskapsskatten var en del av kommunenes inntekter i perioden fram til 1999. I perioden 2005–2008 var det en form for indirekte kommunal selskapsskatt som ble tildelt ut fra hvordan selskapenes sysselsetting fordelte seg på de enkelte kommunene. I begge periodene var inntektene fra selskapsskatten inkludert i inntektsutjevningen for kommunene. Regjeringen Solberg foreslo i 2015 igjen å tilbakeføre en del av inntektene fra selskapsskatten til kommunene, gjennom en ny inntekt fra lokal verdiskapning. Innføringen av denne inntekten ble utsatt, og har så langt ikke blitt iverksatt.

Utvalget har vurdert om kommunene bør ha inntekter fra selskapsskatten. I det følgende går utvalget kortfattet gjennom historikken til selskapsskatten som en kommunal inntekt og peker på ulike hensyn som taler for og mot selskapsskatt som en slik inntekt.

Historikk

Fram til 1999 fikk kommuner og fylkeskommuner en andel av den samlede overskuddsskatten fra selskapene. I 1999 var den kommunale satsen 4,25 pst. av en samlet skattesats på 28 pst. for selskaper. Inntekter og utgifter på selvangivelsen til de enkelte foretakene ble fordelt mellom deres virksomheter i ulike kommuner. Dette var et svært arbeidskrevende system både for skattemyndighetene og selskapene. Selskapene var pliktige til å gi opplysninger i selvangivelsen om hvordan de enkelte postene kunne fordeles mellom ulike kommuner. Fordelingen av skattegrunnlaget mellom enkeltkommuner måtte likevel delvis baseres på skjønn og lokalkunnskap ved likningskontorene. I forbindelse med statsbudsjettet for 1999 ble selskapsskatten omgjort til en ren statsskatt.

I 2005 ble selskapsskatt som kommunal inntekt gjeninnført, denne gangen som en indirekte kommunal skatt. Kommunene fikk tilført en andel av selskapsskatten bevilget som en del av rammetilskuddet og med et tidsetterslep på tre år. Andelen til kommunene var basert på en skattesats på 4,25 pst. i 2005 og 2006 og deretter 3,5 pst., mens samlet selskapsskattesats utgjorde 28 pst. Før 1999 ble en stor del av selskapsskatten tilført kommunene i henhold til hvor selskapenes hovedkontor lå. Fra 2005 ble fordelingen mellom kommuner basert på en kommunevis fordeling av sysselsettingen i de enkelte foretakene ut fra en kobling

mellom skattedata for hvert enkelt foretak og sysselsettingsdata etter arbeidssted. Koblingen innebar omfattende beregninger i Skattedirektoratet. For mange kommuner varierte selskapsskatten mye fra år til år. Kommunene fikk imidlertid ikke innsyn i datagrunnlaget og kunnskap om utviklingen, ettersom Skattedirektoratets beregninger inneholdt taushetsbelagte opplysninger om foretakene. Ordningen med indirekte selskapsskatt til kommunene ble avvirket fra og med statsbudsjettet for 2009.

I Kommuneproposisjonen 2015 varslet Erna Solbergs regjering at ulike modeller for tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene skulle vurderes fram mot kommuneproposisjonen for 2016. I Kommuneproposisjonen 2016 ble det pekt på store svakheter ved tidligere modeller for kommunal selskapsskatt, og det ble foreslått at kommunene i stedet skulle få tilført en ny inntekt fra lokal verdiskaping fra og med 2017. Forslaget var at en del av den lokale verdiskapingen skulle tilbakeføres til kommunene basert på vekst i lønnsgrunnlaget i det lokale næringslivet i den enkelte kommune. Lønnsgrunnlaget skulle være arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget i private foretak. Den nye skatteinntekten skulle ta utgangspunkt i endring i lønnssum og ikke fordeling av lønnssum. Dermed ville alle kommuner med positiv utvikling få en andel av den nye inntekten, og ikke bare de kommunene som allerede hadde et rikt næringsliv.

I kommuneproposisjonen for 2017 og 2018 foreslo regjeringen Solberg å utsette tilbakeføringen av selskapsskatten til kommunene, begrunnet med at forslaget kunne medføre økt usikkerhet om kommunenes inntekter i en situasjon der mange kommuner opplevde stor omstilling i næringslivet.

I Sverige ble den kommunale selskapsskatten avvirket i 1985 og har ikke vært gjeninnført siden. Både i Danmark og Finland har kommunene fortsatt inntekter fra selskapsskatt, og i begge land utjevnes disse inntektene mellom kommunene.

Utvalgets vurdering av selskapsskatt som kommunal inntekt

Hovedargumentet for å la kommunene få en andel av selskapsskatten har vært å gi kommunene sterkere insentiver til å legge til rette for næringsutvikling og å skape arbeidsplasser lokalt. Dette vil kunne øke verdiskapingen både lokalt og nasjonalt og styrke det lokale selvstyret ved at flere typer skatteinntekter får en lokal forankring.

I en studie som vurderte hvordan lokale skatter påvirker kommunenes insentiver til

næringsutvikling ble det imidlertid konkludert med at lokale skatteelementer hadde liten betydning for kommunenes næringspolitiske engasjement.⁸ Uavhengig av eventuell selskapsskatt, vil kommunene ha insentiver til å legge til rette for lokal verdiskaping for å tiltrekke seg nye arbeidsplasser og innbyggere, fordi dette vil øke inntektene fra innbyggertilskuddet og personskatt. I lys av den relative betydningen av de ulike inntektspostene vil dette trolig ha større betydning enn insentivene fra selskapsskatten.

Skattegrunnlaget fra selskapsskatt er svært ujevnt fordelt. Fordelingsberegninger fra 2015 av en ny kommunal skatt basert på lønnsgrunnlaget lokalt viste at et klart flertall av kommunene ville få reduserte inntekter hvis denne skatten ble innført samtidig som personskatten ble redusert tilsvarende, selv når skatten ble utjevnet. Flertallet av kommuner som ville ha kommet godt ut av en slik omlegging hadde frie inntekter over landsgjennomsnittet. En slik endring i systemet ville isolert sett dermed bidra til større forskjeller mellom kommunene enn i dagens system.

Selskapsskatten er basert på et relativt mobilt skattegrunnlag. Mange virksomheter kan lett flyttes mellom kommuner og til dels også mellom land. Kommunale skatter bør være basert på lite mobile skattegrunnlag, særlig dersom kommunene har frihet til å bestemme skattesatser.

Selv om en ny skatt basert på lønnsgrunnlaget i privat sektor vil være mer stabil og forutsigbar enn den tradisjonelle selskapsskatten, vil også denne kunne variere betydelig fra år til år. En begrunnelse for at forslaget fra Kommuneproposisjonen 2016 ble utsatt var nettopp faren for økt usikkerhet på inntektssiden som følge av en slik skatt. Slik usikkerhet gjør det mer krevende for kommunene å planlegge budsjettene sine.

Utvalget mener at ulike former for selskapsskatt ikke bør inngå i de kommunale skattene. Utvalget legger særlig vekt på at selskapsskatten varierer betydelig både mellom kommunene og mellom år, og dermed ikke er et godt inntektsgrunnlag når kommunene skal settes i stand til å levere likeverdige tjenester. Utvalget vil peke på at det allerede i dagens system er betydelige forskjeller mellom kommunenes skatteinntekter. Utvalget ser for seg at inntektssvingningene kan bli særlig krevende for mindre kommuner med hjørnesteinsbedrifter der oppdragsmengden varierer.

⁸ Borge m.fl. (2013) *Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling*. SØF-rapport nr. 2/13. Studien så ikke spesifikt på kommunal selskapsskatt.

Utvalget legger også vekt på at selskapskatten er blitt et stadig mer mobilt skattegrunnlag og dermed er lite egnet som kommunal inntekt. Som omtalt ovenfor er også de aktuelle modellene for fordeling administrativt krevende.

Et argument som er brukt til støtte for kommunal selskapsskatt er at den kan stimulere til å legge til rette for lokalt næringsliv. Etter utvalgets vurdering oppveier ikke styrken i disse insentivene ulempene ved større variasjoner i skattegrunnlagene. Utvalget har da også lagt vekt på at selskapsskatt kan forsterke konkurranse på bekostning av samarbeid om næringsutvikling mellom kommuner innad i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Som omtalt over har kommunene også med dagens system betydelig interesse av å legge til rette for lokalt næringsliv og verdiskaping lokalt.

8.2 Utjevning av skatteinntekter

Alle kommuner har i dag de samme oppgavene og det samme ansvaret, og det viktigste formålet til inntektssystemet er å legge til rette for at alle kommuner kan tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. For at dette skal oppnås mener utvalget at inntektssystemet i større grad må legge vekt på utjevning av inntekter mellom kommuner. Inntektsutjevningen bidrar i dag til en betydelig omfordeling mellom kommuner, hvor alle kommuner løftes opp til et nivå på nær 94 pst. av landsgjennomsnittet for de inntektene som inngår. Graden av inntektsutjevning må ses i sammenheng med skatteandelen, dvs. hvor stor andel av kommunenes inntekter som kommer som skatteinntekter. Også en endring av denne andelen vil påvirke fordelingen av inntekter mellom kommunene. Videre er det en betydelig andel av kommunenes skatteinntekter som i dag ikke er inkludert i inntektsutjevningen. Dette er i stor grad inntekter som er knyttet til naturressurser, og som er svært skjevfordelte mellom kommunene. For å redusere forskjeller mellom kommuner, kan det diskuteres om også deler av disse inntektene bør inkluderes i inntektsutjevningen eller omfordeles på en annen måte. I dette avsnittet vurderer utvalget hvordan økt utjevning mellom kommuner best kan oppnås.

8.2.1 Skatteandel

Skatteandelen beregnes som kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og eiendomsskatt, som andel av

kommunesektorens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget.⁹

I kommuneproposisjonen signaliserer regjeringen hvert år sin målsetting for hva skatteandelen skal være i neste års statsbudsjett. Kommuneproposisjonen legges fram i mai samtidig med revidert nasjonalbudsjett og gir signaler om inntektsrammene for kommuneøkonomien det påfølgende året.

I statsbudsjettet fastsettes den kommunale og fylkeskommunale skattøren for inntektskatten for å nå ønsket skatteandel. I tillegg til rammen for vekst i frie inntekter og andre endringer i overføringer til kommunene, vil anslag for utviklingen i skattegrunnlagene og øvrige kommunale inntekter spille inn når skattøren settes. Skattøren blir normalt ikke endret gjennom året. Dersom den faktiske utviklingen i de størrelsene som ligger til grunn for beregningene avviker fra anslagene i budsjettet, vil dermed den faktiske skatteandelen kunne avvike fra måltallet i statsbudsjettet.

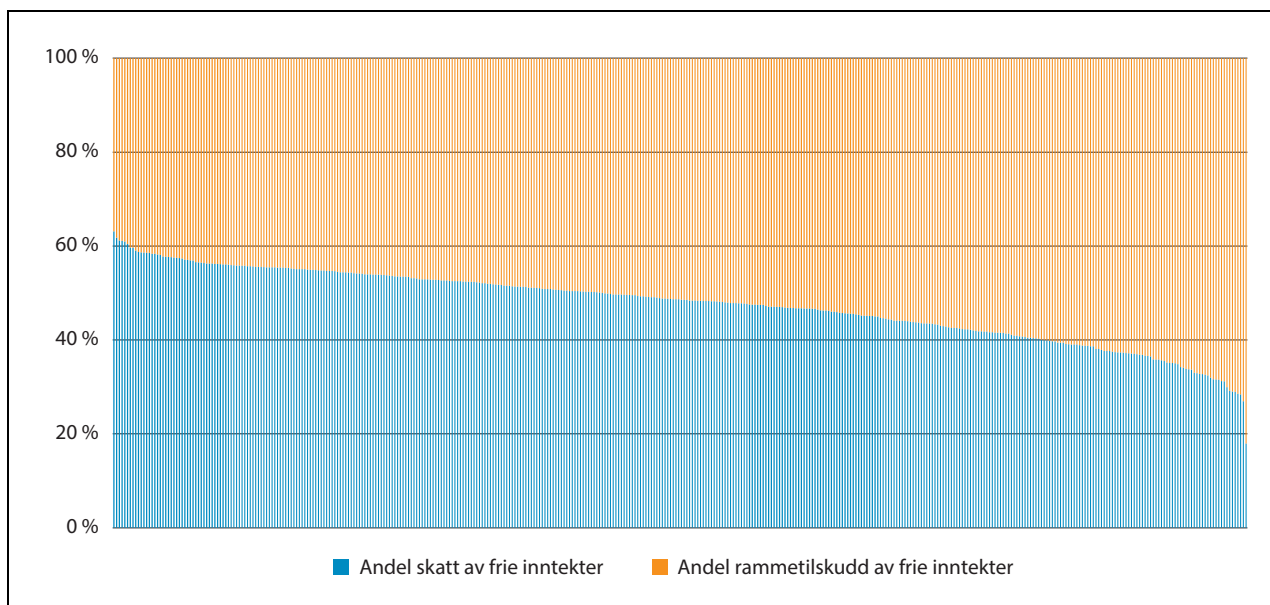
Ved endringer i skatteregler etter at budsjettåret er startet, f.eks. i revidert nasjonalbudsjett, vil normalt skattøren ikke justeres, selv om regelendringene påvirker skatteinntektene. Dersom slike regelendringer blir kompensert, skjer det normalt ved endringer i rammetilskuddet. Også slike endringer vil dermed kunne påvirke den reelle skatteandelen.

Ved fastsetting av skatteandel og skattøren antas det at alle kommuner og fylkeskommuner benytter seg av maksimalsatsen på skattørene. Dersom en eller flere kommuner skulle benytte seg av lavere satser, vil det isolert sett trekke den reelle skatteandelen ned.

Hva er betydningen av skatteandelen?

Siden skatteinntektene er skjevare fordelt enn rammetilskuddet vil høyere skatteandel føre til større inntektsforskjeller mellom kommunene. For kommuner med høye skatteinntekter utgjør skatteinntektene en høyere andel av de frie inntektene. Figur 8.5 viser fordelingen mellom skatteinntekter og rammetilskudd innenfor de frie inntektene for hver enkelt kommune i 2019.

⁹ Eiendomsskatten inngår i beregningen av skatteandelen selv om eiendomsskatten ikke utjevnes i inntektssystemet. 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.



Figur 8.5 Rammetilskudd¹ og skatteinntekter inkl. inntektsutjevning² som andel av frie inntekter for alle kommuner 2019.³

¹ Rammetilskudd fra revidert nasjonalbudsjett 2019.

² Endelig skatteinngang i inntektsutjevningen for kommunene 2019.

³ Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu var i perioden 2016–2019 med i et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene, og fikk i 2019 et betydelig uttrekk fra rammetilskuddet. Dette ville påvirket tallene og fordelingen mellom skatt og rammetilskudd. Disse kommunene er derfor tatt ut av tallgrunnlaget i denne figuren.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

Andelen skatteinntekter utgjør fra 63 pst. av de frie inntektene for Oslo, til 18 pst. for Utsira.

Kommuner med en høy andel skatteinntekter vil isolert sett tjene på en høyere skatteandel, mens kommuner med lave skatteinntekter isolert sett vil tjene på en lavere skatteandel og at en større andel av de frie inntektene fordeles som rammetilskudd.

Mens hensynet til likeverdige tjenester isolert sett tilsier en lav skatteandel eller (eller høy utjevningsgrad), tilsier hensynet til det lokale selvstyret isolert sett at lokale skatteinntekter bør utgjøre en betydelig andel av kommunesektorens inntekter, altså en høy skatteandel (eller lav utjevningsgrad). En lokal forankring av inntektene gir incentiver til å påvirke eget inntektsgrunnlag og kan bidra til en mer optimal tilpasning av skatt og utgifter til lokale behov og preferanser.

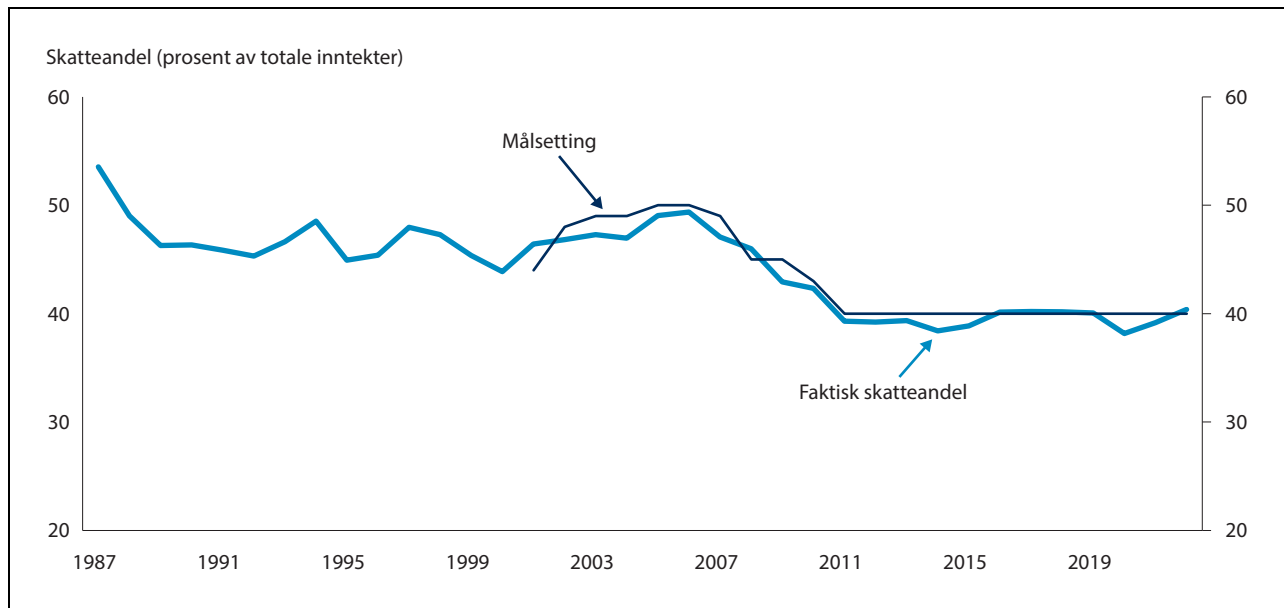
Skatteinntektene er videre mer uforutsigbare enn rammetilskuddet. Skatteinntektene vil i større eller mindre grad avvike fra anslaget satt i statsbudsjettet, og vi har de senere årene sett at det har vært spesielt krevende å anslå utviklingen i den delen av skatt på alminnelig inntekt som gjelder skatt på utbytte. En høy skatteandel innebærer mindre forutsigbarhet i kommunenes inntektsgrunnlag.

Utvikling i skatteandelen over tid

Skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter har variert over tid. Siden 2011 har det vært en målsetting at denne andelen skal utgjøre om lag 40 pst. Figur 8.6 viser faktisk skatteandel opp mot målsetting i statsbudsjettet for perioden 1987–2021. Figuren viser at den faktiske skatteandelen har fulgt målsettingen relativt tett gjennom 2000-tallet.

Før 2011 var skatteandelen på et høyere nivå enn i dag, den varierte mer over tid og det var heller ikke alltid uttrykt et presist mål for skatteandelen. Fra 1988 og gjennom 1990-tallet varierte den faktiske skatteandelen mellom 45 og 49 prosent. Rattsutvalget anbefalte å øke skatteandelen til 50 pst. for å gi en større lokal forankring av kommunenes skatteinntekter.¹⁰ Dette ble fulgt opp i behandlingen av kommuneproposisjonen for 2001. Stortinget la da til grunn at skatteandelen skulle økes fra 44 pst. i 2001 til 50 pst. over noen år, og utgjøre 50 pst. innen 2006. Skatteandelen ble gradvis trappet opp under Bondevik II-regjeringen (2001–2005), og utgjorde en andel på 50 pst. i 2005 og 2006.

¹⁰ NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren.



Figur 8.6 Målsetting for skatteandelen og faktisk skatteandel 1987–2021.¹

¹ Det er lagt inn et anslag for faktisk skatteandel 2021.
Kilde: Finansdepartementet.

Senere har skatteandelen gått ned. Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013) gjorde flere endringer i inntektssystemet som gav sterkere utjevning av kommunenes inntekter. I Kommuneproposisjonen 2009 ble det blant annet signalisert at skattøren skulle fastsettes med sikte på en skatteandel på 45 pst. I Kommuneproposisjonen 2011 ble måltallet for skatteandelen ytterligere satt ned til 40 pst. Et lavere mål for skatteandelen ble begrunnet med at redusert skatteandel gir større grad av utjevning og legger til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud mellom kommunene. Det ble også vist til hensynet til at kommunene skal ha forutsigbare inntekter.

Skatteinntekter som inngår i beregningen av skatteandelen

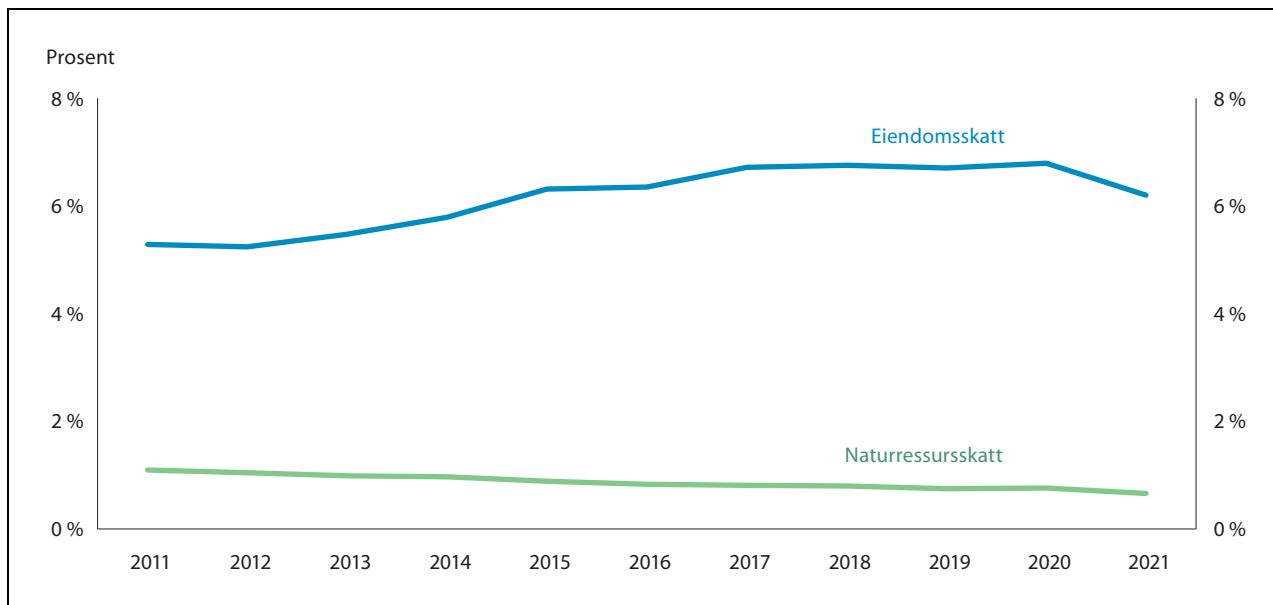
Skattene som inngår i beregningen av skatteandelen følger i dag SSBs definisjon av skatteinntekter. Dette omfatter skattene som utjevnes i inntektssystemet, samt eiendomsskatten som ikke utjevnes. Utviklingen i inntektene fra eiendomsskatt påvirker dermed også andelen skatt som utjevnes. Det siste tiåret har veksten i eiendomsskatten vært noe sterkere enn samlet vekst i kommunesektorens skatteinntekter. Eiendomsskattens andel av skatteinntektene økte fra 5,3 pst. i 2011 til 6,7 pst. i 2019, men falt noe igjen i 2021, se figur 8.7. Både 2020 og 2021 er påvirket av pandemien,

men veksten i eiendomsskatteinntektene har også avtatt etter 2017.

Konsekvensen av økning i eiendomsskatten er at andelen skatt som inngår i inntektsutjevningen reduseres tilsvarende. Selv med uendret skatteandel har denne utviklingen dermed medført redusert utjevning i inntektssystemet. Den reduserte andelen skatter som utjevnes fra 2011 til 2019 tilsier isolert sett at et beløp på om lag 3,5 mrd. kroner mindre inngår i inntektsutjevningen. Store kommuners beslutninger om eiendomsskatt påvirker dermed inntektsnivået til øvrige kommuner. Systemet kan gi store, skatterike kommuner et visst insentiv til å innføre eller øke eiendomsskatt for å redusere utjevning av kommunens øvrige skatteinntekter. Selv for slike kommuner vil imidlertid virkningen være begrenset, og i praksis er trolig kommunenes beslutninger om å innføre eller øke eiendomsskatten i liten grad påvirket av slike overveielser.

8.2.2 Inntektsutjevning

Inntektsutjevningen består i dag av en symmetrisk utjevning på 60 prosent, samt en tilleggskompensasjon til kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Symmetrisk inntektsutjevning betyr at kommuner med inntekter over et gitt referansenivå, i dette tilfellet landsgjennomsnittet, trekkes like mye per innbygger som kommunene med inntekter under

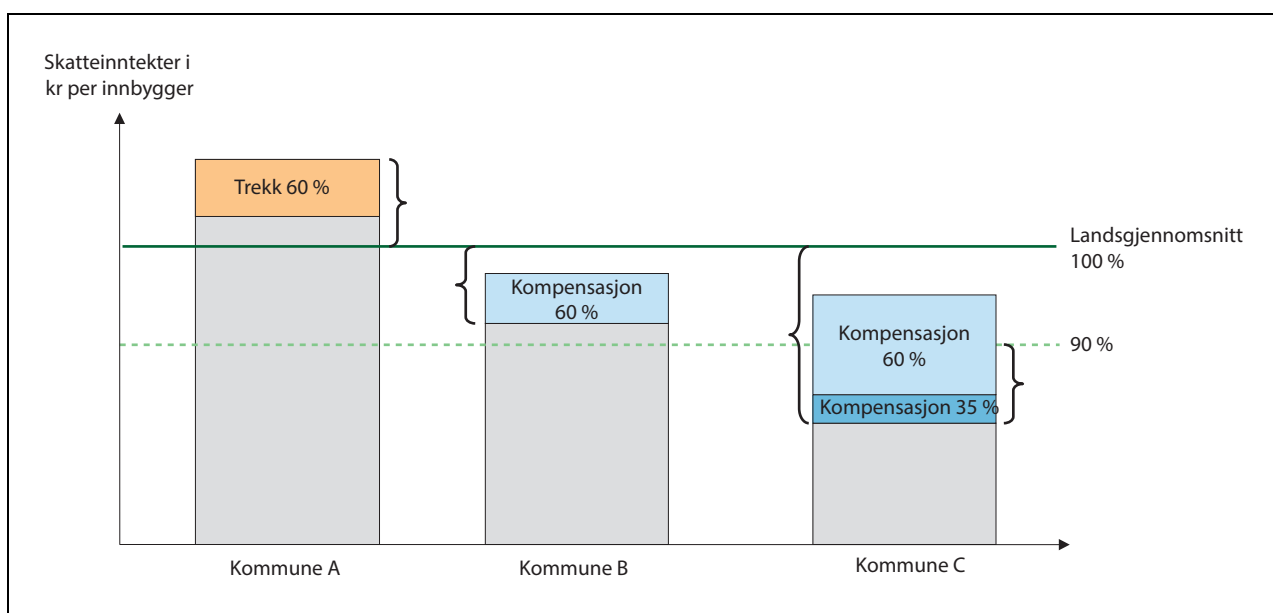


Figur 8.7 Andelen eiendomsskatt og naturressursskatt av kommunesektorens samlede skatteinntekter 2011–2021.

Kilde: Finansdepartementet

referansenivået blir kompensert med. Symmetrisk utjevning ble innført for kommunene i 2005. Kompensasjonsgraden sier hvor sterk utjevningen er. Kompensasjonsgraden på 60 prosent, samt tilleggskompensasjonen for kommuner med skatteinntekter på under 90 prosent av landsgjennomsnittet, har vært uendret siden 2011. I perioden 2009–2011 ble kompensasjonsgraden gradvis økt fra 55 til 60 prosent.

Figur 8.8 gir en illustrasjon av inntektsutjevningen. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet i kroner per innbygger, som kommune A i figuren, får et trekk i inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet i kroner per innbygger, som kommune B i figuren, får en kompensasjon



Figur 8.8 Illustrasjon av inntektsutjevningen.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

gjennom inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet i kroner per innbygger, som kommune C i figuren, får i tillegg til dette en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Samlet trekk fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarer samlet kompensasjon til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet innenfor den symmetriske delen av inntektsutjevningen. Tilleggskompensasjonen til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet finansieres av alle kommuner ved at de trekkes med et likt beløp per innbygger.

Utvalgets vurdering av behovet for utjevning av skatteinntekter

Utvalget har vurdert at det er behov for å redusere inntektsforskjellene mellom kommunene. Å redusere den kommunale delen av formuesskatten og erstatte den med økt inntektsskatt vil gi en jevnere fordeling av kommunenes skatteinntekter, og dermed også av de samlede inntektene. Utvalget har også vurdert andre endringer som kan gi en jevnere inntektsfordeling: å redusere skatteandelen, øke inntektsutjevningen, samt å inkludere flere inntekter i inntektsutjevningen. Å redusere skatteandelen vil redusere behovet for økt utjevning gjennom inntektsutjevningen. En lavere skatteandel vil som tidligere omtalt også gi en mer stabil og forutsigbar tilførsel av inntekter. I boks 8.1 vises det hvordan ulike alternativer ville gitt økte eller reduserte inntekter for kommuner med ulikt inntektsnivå.

Boks 8.1 Alternative endringer som vil gi en jevnere inntektsfordeling

Alternativ 1: Økt symmetrisk inntektsutjevning fra dagens 60 pst. til 65 pst.

- Kommuner med korrigerte frie inntekter¹ under landsgjennomsnittet vil få økte inntekter
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på 100–115 pst. av landsgjennomsnittet vil få reduserte inntekter
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på over 115 pst. av landsgjennomsnittet kommer nøytralt eller så vidt ut i pluss

Alternativ 2: Redusert skatteandel (skatteinntektene reduseres med 10 pst.)

- Kommuner med korrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet vil få økte inntekter
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på 100–115 pst. av landsgjennomsnittet vil få reduserte inntekter
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på over 115 pst. av landsgjennomsnittet vil få økte inntekter

Alternativ 3: Redusere/fjerne kommunal formuesskatt

- Kommuner med korrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet vil få økte inntekter
- Kommuner med frie inntekter på 100–110 pst. av landsgjennomsnittet vil få reduserte inntekter

- Kommuner med korrigerte frie inntekter på over 110 pst. av landsgjennomsnittet vil få økte inntekter

Alternativ 4: Utjevne flere inntekter mellom kommunene. I dette eksempelet inngår eiendomsskatt på annen eiendom² samt inntekter fra konsesjonskraft og Havbruksfondet i en symmetrisk utjevning med kompensasjonsgrad på 10 pst.

- Kommuner med korrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet vil få økte inntekter.
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på 100–110 pst. av landsgjennomsnittet vil komme nøytralt ut.
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på 110–115 pst. av landsgjennomsnittet vil få reduserte inntekter
- Kommuner med korrigerte frie inntekter på over 115 pst. av landsgjennomsnittet vil få betydelig reduserte inntekter.

¹ Korrigerte frie inntekter inneholder her skatt på inntekt, formue, naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

² Se utvalgets forslag i avsnitt 8.3. Det er per 2022 ikke mulig å skille fra hverandre eiendomsskatt på næring og eiendomsskatt fra kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum.

Kommunesektorens skatteinntekter har tidligere utgjort en større andel av kommunenes inntekter enn i dag, og er i utgangspunktet på et relativt lavt nivå historisk sett. Skatteandelen ble sist redusert fra 45 til 40 prosent i 2011, begrunnet med behovet for større utjevning mellom kommuner og med at kommunene skal ha mer stabile inntekter.

I vurderingen av skatteandelen har utvalget lagt vekt på at den lokale forankringen av kommunenes inntekter er viktig slik at kommunenes finansiering bygger opp under lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. En lavere skatteandel vil isolert sett svekke denne koblingen. Endringer i inntektsutjevningen vil virke på liknende måte som endringer i skatteandelen. Økt inntektsutjevning vil redusere forskjellene mellom kommunene, men også bidra til å svekke den lokale forankringen ved at kommunene får beholde en mindre andel av de lokale skatteinntektene. I vurderingen av hvilke insentiver kommunene har til å arbeide for å øke det lokale skattegrunnlaget, må en derfor se skatteandel og inntektsutjevning i sammenheng.

Etter utvalgets vurdering fungerer dagens inntektsutjevning godt. Inntektsutjevningen med tilleggskompensasjonen gir en betydelig omfordeling, og løfter alle kommuner opp til et minimumsnivå på 93 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger for de inntektene som inngår. Det er etter utvalgets vurdering fortsatt behov for en tilleggskompensasjon, i tillegg til den symmetriske utjevningen, fordi denne ivaretar kommunene med de laveste skatteinntektene. En eventuell avvikling av tilleggskompensasjonen ville innebære at den symmetriske utjevningen måtte økes til om lag 83 pst., for å løfte kommunene med laveste inntektene like mye som i dag. Dette ville gitt en relativt stor økning i trekket for kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, noe som etter utvalgets vurdering ikke er ønskelig.

En utfordring er at dagens inntektsutjevning kun omfatter skatt på inntekt, formue og naturressursskatt. Kommunenes inntekter utenfor inntektsutjevningen har økt, med innføringen av Havbruksfondet. Samtidig har høye strømpriser gitt høyere konsesjonskraftinntekter for en gruppe kommuner. Det er også besluttet å innføre en produksjonsavgift på vindkraft, som kan bidra til å skape enda større forskjeller mellom kommuner som har naturressursinntekter på siden av inntektsutjevningen og kommuner som ikke har det. Utvalget foreslår ingen endringer i skatteandelen eller inntektsutjevningen, men utvalget har vurdert å inkludere flere inntekter i inntektsutjevningen, jf. kap. 8.3.

8.3 Hvilke inntekter bør utjevnes mellom kommunene?

Inntektsutjevningen omfatter i dag kommunenes inntekter fra inntekts- og formuesskatt, samt naturressursskatt. Skatt på inntekt og formue er den klart viktigste skattekilden for kommunene, og utgjorde nær 169 mrd. kroner i 2019. Naturressursskatten utgjør om lag 1,5 mrd. kroner årlig.

Andre lokale inntekter, som eiendomsskatt, kraftinntekter (foruten naturressursskatten) og havbruksinntekter inngår i dag ikke i inntektsutjevningen. Den varierende graden av tilgang på – og inntekter fra – lokale naturressurser bidrar til at det er store inntektsforskjeller mellom kommunene. For vannkraft, havbruk og petroleum står en relativt liten gruppe kommuner for en stor andel av produksjonen og mottar svært høye inntekter per innbygger.

Utvalget har vurdert om flere inntekter bør inkluderes i inntektsutjevningen og omfordeles mellom kommunene. Hensynet til at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester tilsier at forskjeller mellom kommunene i inntekter som i dag ikke inngår i inntektssystemet også bør utjevnes mellom kommunene. På den andre siden tilsier hensynet til lokal forankring at kommunene skal få beholde noe av inntektene fra lokale oppofrelser og få noe igjen for å stille areal og naturressurser til disposisjon.

Inntektene fra vannkraft gjennom naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft er eksempler på det siste. Disse inntektene utgjør hver for seg (og samlet) en mindre del av kommunesektorens samlede inntekter, men de kan utgjøre en stor del av inntektene for de kommunene som mottar dem. Disse kommunene er typisk små kommuner, hvor vannkraftinntektene utgjør store beløp per innbygger. Av disse inntektene er kun naturressursskatten inkludert i inntektsutjevningen. Inntektene fra Havbruksfondet utgjør også en mindre del av kommunenes samlede inntekter, men kan utgjøre en stor del av inntektene for enkeltkommuner. Både vannkraftinntektene og havbruksinntektene forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene, og gjør at kommunene med høyest inntektsnivå per innbygger kan ha et betydelig bedre tjenestetilbud enn andre kommuner.

Inntektsutjevningen bidrar til å svekke den lokale forankringen av kommunenes inntekter og reduserer insentivene til å øke skattegrunnlaget. For inntektene som er inkludert i inntektsutjevningen i dag er hensynet til lokal forankring balansert mot behovet for utjevning ved at utjevningen

kun er delvis, og kommunene har dermed fortsatt insentiver til å øke skattegrunnlagene sine. Hensynet til at kommuner skal ha inntekter med en lokal forankring er ikke isolert sett et argument for ulik behandling av ulike inntekter, men for lavere utjevning av alle inntekter. Som tidligere omtalt må dette hensynet veies mot hensynet til likeverdige tjenester.

Enkelte kommunale inntekter, herunder kraftinntektene, har lange røtter og har delvis vært begrunnet som en kompensasjon til kommunene for naturinngrep og for at kommunen har stilt areal eller naturressurser til disposisjon. Slike ulemper ved naturinngrep kan være store for lokale innbyggere, men er ikke nødvendigvis begrenset til innbyggerne i den enkelte kommune. Utnyttelse av naturressurser kan også medføre miljøkostnader på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, for eksempel for biologisk mangfold, reiseliv, rekreasjon og bevaringsverdier. Videre vil for eksempel størrelsen på den enkelte kommunes kraftinntekter også avhenge av utbyggingen av overføringsledninger som i hovedsak er betalt av andre, og som også kan oppfattes som en ulempe for beboere i de kommunene der ledningene går.

På den annen side kan kommunenes interesse for å stille naturressurser og areal til disposisjon avhenge av hvor stor del av naturressursinntektene de får beholde. Vurderingen av dette spørsmålet vil trolig også bero på i hvilken grad utbygging av kraft- og oppdrettsanlegg mv. øker lokal sysselsetting og lokale inntekter og dermed løfter kommunens ordinære skatteinntekter. Slike effekter gir kommunen insentiver til å tilrettelegge for *alle* typer næringsvirksomhet. Borge m.fl. (2022) stiller spørsmål ved hvorfor tilrettelegging for naturressursbasert aktivitet skal behandles annerledes enn annen næringsvirksomhet.¹¹ For å bidra til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser er det viktig at politikken innrettes slik at ressursene blir tatt i bruk i næringene og bedriftene hvor de kaster mest av seg. Havbruksskatteutvalget viste til at hvis staten innfører virkemidler som innebærer at kommuner får større inntekter fra å legge til rette for en bestemt næring, kan det redusere viljen til å legge til rette for andre næringer som ikke gir tilsvarende inntekter, og dermed vri ressursbruken slik at den samlede verdiskapingen blir mindre.¹²

Utvalget har fått innspill om at man må se kommunenes eierinntekter fra kraftselskap i sammenheng med konsesjonsinntektene i en diskusjon om disse inntektene bør utjevnes mellom kommunene. Noen kommuner har betydelige eierinntekter gjennom f.eks. utbytte fra kraftselskap. Kommunenes utbytteinntekter fra eierskap i kraftsektoren kan etter utvalgets vurdering ikke likestilles med naturressursinntekter som naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft. Utbytteinntekter er et resultat av kommunenes valg rundt egen sparing, investeringer og/eller eierpolitikk. Kommunene kan selv velge hvordan de vil forvalte sine disponible midler, og hvordan disse eventuelt spares eller investeres gjennom eierskap i bedrifter, egen forretningsvirksomhet, finansforvaltning og lignende. Kommuner har også solgt seg ut av sine eierandeler i kraftverk, og realisert verdier som kan investeres på andre måter, for eksempel gjennom å forvalte verdiene i finansmarkedet eller å investere i bygg og infrastruktur. Enhver kommune kan i prinsippet investere sine midler gjennom å kjøpe aksjer i kraftsektoren, på samme måte som de kan velge å investere sine midler på andre måter. Dersom kommunenes utbytteinntekter skulle inkluderes i inntektsutjevningen, ville det også kunne gitt insentiver til å ta finansielle eller organisatoriske grep for å omgå problemstillingen.

Eiendomsskatt er en frivillig skatt, som kommuner kan velge om de vil skrive ut eller ikke. Kommunene har også betydelig frihet til å velge innretning på skatten gjennom å velge hvilke typer eiendom som skal beskattes, takseringsmetode, sette skattesatser og å innføre et bunnfradrag. Det at eiendomsskatten er en frivillig skatt, kan være et argument mot å inkludere eiendomsskatt på kommunenes egne innbyggere og gjesteborgere i inntektsutjevningen. Rattsutvalget anbefalte i sin andre delutredning i 1997 at eiendomsskatten ble holdt utenfor inntektsutjevning, blant annet begrunnet med at eiendomsskatten er en frivillig skatt hvor kommunene fritt skal få velge skattesatser innenfor nasjonalt definerte rammer. Dersom eiendomsskatten i sin helhet legges inn i inntektsutjevningen vil dens lokale forankring bli svekket.¹³

Borgeutvalget viste i sin utredning i 2005 til at det at eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler mot at den skal inkluderes i inntektsutjevningen. De vurderte også at datagrunnlaget for forskjeller i skattegrunnlag på den tiden var for dårlig til at eiendomsskatten kunne legges inn i inntekts-

¹¹ Borge m.fl. (2022) *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22.

¹² NOU 2019: 18 *Skattelekking av havbruksvirksomhet*.

¹³ NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*.

utjevningen på en faglig forsvarlig måte.¹⁴ Sammenliknet med dagens situasjon der eiendomsskatten er utenfor utjevningen, vil en svekke kommunenes insentiver til å innføre eller øke eiendomsskatten dersom en større del av denne inntekten skal utjevnes med utgangspunkt i størrelsen på den innkrevde eiendomsskatten. Borge m.fl. (2022) viser til at dersom eiendomsskatteinntekter skal inkluderes i inntektsutjevningen, bør utjevningen ta utgangspunkt i forskjeller i skattegrunnlag og ikke i forskjeller i skatteinntekt. Det er urimelig å omfordele fra kommuner som har høye skatteinntekter fordi de har satt høye skattesatser på eiendom. Forfatterne viser også til at et mer enhetlig takseringsopplegg er nødvendig for eventuelt å kunne inkludere eiendomsskatt i inntektsutjevningen.¹⁵

Konsesjonsavgiften skal avsettes på et fond, som fortrinnsvis skal anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet. Det foreligger dermed bindinger på bruken av disse inntektene, og de kan derfor ikke karakteriseres som frie inntekter. Dette kan tale imot at disse inntektene inkluderes i inntektsutjevningen.

Utvalgets vurdering av hvilke inntekter som bør utjevnes

Utvalget mener det bør legges sterkere vekt på hensynet til at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne og behovet for utjevning mellom kommuner. I dagens inntektsutjevning er nær 90 prosent av alle kommunale skatteinntekter inkludert, men skatteinntektene som ikke er inkludert er svært skjevfordelte og bidrar til store inntektsforskjeller mellom kommunene.¹⁶ Inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og havbruksfondet er frie inntekter, som kommunene kan disponere fritt, og som er med på å finansiere velferdstjenester.

Når det kun er inntekter fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt som utjevnes, kan kommuner med høye inntekter fra naturressurser og lave inntekter fra inntekts- og formuesskatt få kompensasjon gjennom inntektsutjevningen, samtidig som de får beholde store deler av inntektene fra naturressurser. Dette er et forhold som også

taler for å inkludere flere av kommunenes skatteinntekter i inntektsutjevningen.

Utvalget ønsker samtidig å understreke at kommuner bør få noe igjen for å legge til rette for næringsvirksomhet, enten det gjelder å legge til rette for utvinning av naturressurser som vannkraft og havbruk, eller å legge til rette for annen næringsvirksomhet. Selv om det er viktig at vertskommunene får en kompensasjon for naturinngrep og lokale miljømessige konsekvenser, kan det også argumenteres for at en del av disse inntektene bør deles med kommunefellesskapet. Kommuner som legger areal til rette for næringsvirksomhet, men som ikke har de naturgitte mulighetene til å satse på vannkraftutvinning og havbruk, vil i dagens inntektssystem kun sitte igjen med eventuelle økte skatteinntekter fra inntektsskatt og formuesskatt, som begge er inkludert i inntektsutjevningen, og eventuell eiendomsskatt på selve næringsbyggene. Inntektene fra naturressurser kan avhenge av mange forhold utenfor vertskommunens kontroll, for eksempel utbygging av ny kapasitet for kraftoverføring. Konsesjonsordningene for vannkraft er gamle ordninger, og utformingen av dem må ses i sammenheng med hvordan forholdene var da ordningene ble innført. Formålet med konsesjonskraft var å sikre utbyttingskommunene kraft til alminnelig elektrisitetsforsyning til en pris som reflekterte kostnadene ved utbyggingen. I det markedsbaserte kraftsystemet vi har i dag virker konsesjonskraften som en inntektsoverføring fra selskapene til kommunene og fylkeskommunene.¹⁷

Kommunesektorens inntekter fra utvinning av naturressurser har også økt over de siste årene, med innføring av Havbruksfondet og nå også en produksjonsavgift på oppdrett. Fra og med 2022 innføres også en produksjonsavgift på vindkraft. Dette innebærer at kommunesektorens inntekter utenfor inntektsutjevningen øker, og bidrar til økende økonomiske forskjeller mellom kommunene.

Med utgangspunkt i hensynet til likeverdige tjenester bør inntektsutjevningen prinsipielt omfatte alle skatteinntekter og andre inntekter fra naturressurser som kommunene fritt kan disponere. Det gjør omfordelingen mer rettferdig og helhetlig og sikrer i større grad likebehandling av kommunene og næringene. I tråd med dette mener utvalget at kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, Havbruksfondet og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og

¹⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

¹⁵ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22.

¹⁶ Her er kommunenes inntekter fra skatt på inntekt og formue, naturressursskatt, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgift og havbruksinntekter med i beregningen.

¹⁷ NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*

anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum også bør utjevnes mellom kommunene. Dette er inntekter som er svært skjevt fordelt mellom kommuner, og dermed bidrar til ulikheter i tjenestenivå. Utvalget foreslår at det foretas en moderat utjevning av disse inntektene, dvs. at de ikke utjevnes i like stor grad som skatteinntektene som er en del av inntektsutjevningen i dag. Dette vil både ivareta hensynet til større utjevning av inntektsforskjeller mellom kommuner, samtidig som kommuner fortsatt vil tjene på å legge til rette for utnyttelse av naturressurser. Utvalget foreslår ikke at konsesjonsavgiften inkluderes i inntektsutjevningen, siden den ikke kan regnes som frie inntekter for kommunene. Utvalget foreslår også at kun eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglen for petroleum omfattes av utjevning.¹⁸ Det er per i dag ikke mulig å skille ut kun denne eiendomskategorien i datagrunnlaget, og eiendomsskatt på kraftanlegg mv. inngår sammen med eiendomsskatt på annen næringseiendom i et samlet datagrunnlag. Utvalget er kjent med at det arbeides med å lage mer fininndelt informasjon om skattegrunnlagene som skiller mellom disse kategoriene, og som kan gjøre det mulig å inkludere eiendomsskatt på kraftanlegg mv. i en utjevningsordning.

Utvalget har også vurdert om øvrig eiendomsskatt bør inkluderes i inntektsutjevningen. Selv om mange kommuner har innført eiendomsskatt, er det fremdeles ikke alle kommuner som har eiendomsskatt, og skattesatsene varierer mellom kommunene. For å kunne inkludere eiendomsskatten i inntektsutjevningen, ville det etter utvalgets vurdering være nødvendig å bruke skattegrunnlaget, og ikke skatteinntekten, som utjevningsgrunnlag. Det vil være urimelig å omfordele fra kommuner med høye skatteinntekter fordi de har høye skattesatser på eiendom, til kommuner som ikke har innført eiendomsskatt eller har lave skattesatser. Der som det skal tas utgangspunkt i utjevning av skattegrunnlaget og ikke skatteinntekten, så vil kommuner som ikke har innført eiendomsskatt, eller har en lav skattesats, bli behandlet i inntektsutjevningen som om de hadde innført eiendomsskatt, eller hadde hatt en høyere skattesats. Det vil også være nødvendig å få på plass et enhetlig takeringsopplegg for å kunne inkludere denne delen av eiendomsskatten i inntektsutjevningen.

Eiendomsskatt på bolig/fritidsbolig er i utgangspunktet mye jevnere fordelt enn eiendomsskatt på kraftanlegg mv., og utjevningen vil i mindre

grad bidra til omfordeling mellom kommunene. For eiendomsskatt på kraftanlegg mv. er det i større grad snakk om naturgitte forutsetninger og forhold utenfor kommunens kontroll som gir kommunene mulighet til å skattlegge ulike virksomheter. Dette taler for at disse inntektene bør omfordeles mellom kommunene. I dag skattlegger kommunene nær alle mulige anlegg, og det vil her være mulig å ta utgangspunkt i en utjevning av skatteinntektene. Disse inntektene er også svært skjevfordelt mellom kommunene og bidrar dermed til større inntektsforskjeller mellom kommunene.

Utjevningsmodell

Utvalget ønsker å skissere en egen utjevningsmodell for inntektene fra eiendomsskatt på kraftanlegg mv., konsesjonskraft og havbruksinntektene. Utvalget foreslår at disse inntektene utjevnes på siden av den ordinære inntektsutjevningen og med en lavere utjevningsgrad.

Utvalget foreslår en symmetrisk utjevningsmodell med kompensasjonsgrad på 10 pst. for å oppnå en moderat utjevning. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet for de aktuelle inntektene, målt per innbygger, vil få et trekk tilsvarende 10 pst. av differansen mellom eget inntektsnivå og landsgjennomsnittet, mens kommuner med inntekter under landsgjennomsnittet vil få et tilskudd tilsvarende 10 pst. av differansen mellom eget inntektsnivå og landsgjennomsnittet. Det innebærer at kommunene som ikke har noen av disse inntektene i dag, vil få et tilskudd tilsvarende 10 pst. av landsgjennomsnittet for disse inntektene.

Det er også mulig å se for seg et alternativ hvor en mindre andel av de aktuelle inntektene inkluderes i den ordinære inntektsutjevningen. Denne andelen kan settes til 10 pst. for å oppnå en moderat utjevning. I denne modellen vil det være det samlede inntektsnivå som er avgjørende for utjevningen. Dette er en modell som vil komme kommuner med relativt lave inntekter fra inntektene som er inkludert i inntektsutjevningen i dag til gode.

Utvalget anbefaler at det ses nærmere på hvordan en slik utjevningsordning kan utformes. Et element som bør undersøkes nærmere er hvilket grunnlag som skal legges til grunn for å anslå verdien av kommunenes konsesjonskraftinntekter.

Tall fra KOSTRA for netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg viser kun verdien av konsesjonskraften som har blitt solgt videre, og ikke konsesjonskraft som for eksempel har gått til eget forbruk. For

¹⁸ Eiendommer omfattet av eiendomsskatteloven § 3 bokstav c.

kommunene er verdien av konsesjonskraften høyere enn tallene fra KOSTRA tilsier. En mulighet her er å legge til grunn et beregningsgrunnlag hvor konsesjonskraftmengden multipliseres med differansen mellom gjennomsnittlig årlig spotmarkedspris og konsesjonskraftprisen fastsatt av Olje- og energidepartementet. Utvalget foreslår at det ses nærmere på fordeler og ulemper ved å legge til grunn et slikt eller lignende beregningsgrunnlag.

8.4 Kommunenes frihet til å sette skattesatser

For inntekts- og formuesskatten er det fastsatt maksimale skattesatser for kommunene. Kommunene kan velge å sette skattesatsene lavere enn maksimalsatsene, men de har ikke mulighet til å sette dem høyere. Siden 1978 har imidlertid alle kommuner med ett unntak brukt maksimalsatsene, både for inntekts- og formuesskatten. Unntaket er Bø kommune i Nordland, som fra og med skatteåret 2021 satte ned sin sats for kommunal formuesskatt fra maksimalsatsen på 0,7 pst., til 0,2 pst. Dagens system for inntektsutjevning mellom kommunene er ikke utformet for å håndtere slike endringer.

I dagens system for inntektsutjevningen mellom kommunene beregnes kommunenes tilskudd og trekk på grunnlag av de faktiske skatteinntektene. Dersom en kommune setter ned skattesatsen, og med det får reduserte skatteinntekter, vil kommunens beregningsgrunnlag i inntektsutjevningen gå ned. Dersom en ikke korrigerer for dette, vil kommunen få kompensert store deler av de reduserte skatteinntektene gjennom et økt bidrag fra inntektsutjevningen, eller i form av lavere bidrag til ordningen dersom kommunen i utgangspunktet har inntekter over gjennomsnittet. Kompensasjonen finansieres av de andre kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet varslet i kommuneproposisjonen for 2021 at departementet ville foreta en korreksjon i beregningen av inntektsutjevningen, for å unngå at andre kommuner må betale for at en kommune setter ned skattesatsen. Departementet så det ikke som rimelig at kommuner med maksimale skattesatser skulle kompensere en betydelig del av tapet til kommuner som velger å sette ned skattesatsene. Det ble derfor foreslått at det fra og med skatteåret 2021 ble lagt til grunn et korrigert skattegrunnlag for Bø kommune i inntektsutjevningen. Det korrigerte skattegrunnlaget er et

anslag på hva skatteinntektene ville ha vært med maksimal skattesats. Departementet la til grunn at en slik korreksjon også bør gjennomføres for eventuelle andre kommuner eller fylkeskommuner som i framtiden velger å benytte seg av lavere skattesatser enn maksimalsatsene. Stortinget hadde i sin behandling av kommuneproposisjonen for 2021 ingen merknader til dette.

Tilleggsmandat til utvalget

Med bakgrunn i denne saken, fikk utvalget i januar 2021 et tilleggsmandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der utvalget ble bedt om å gi en:

«nærmere vurdering av forenligheten mellom lavere skattesatser enn maksimalsatsene på skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, og dagens system for skatteutjevning. Utvalget bes se på hvordan en anledning til å ha lavere skattesatser bør håndteres i inntektssystemet. I dagens system vil dette gjelde både for inntekts- og formuesskatten».

8.4.1 Hvordan håndtere ulike skattesatser i et system med utjevning?

På oppdrag fra utvalget har Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten «Lokale skatteinntekter» vurdert hvordan inntektsutjevningen kan utformes i et system med beskatningsfrihet.¹⁹ SØF argumenterer for at dersom skattesatsen varierer mellom kommuner, bør utjevningen ta utgangspunkt i forskjeller i skattegrunnlag og ikke forskjeller i faktiske skatteinntekter. Det vil være urimelig om en kommune som har satt ned formuesskattesatsen skal få økt tilskudd (eller må betale mindre i bidrag) i inntektsutjevningen, og at dette blir finansiert av andre kommuner.

SØF argumenterer for at inntektsutjevningen bør baseres på en normert skattesats dersom kommunene begynner å utnytte den formelle friheten til å sette lavere skattesatser i inntekts- og formuesskatten enn dagens maksimalsatser. I et system med en normert skattesats legges det til grunn at utjevningen skjer basert på en sats som er felles for alle kommuner, f.eks. gjennomsnittssatsen eller maksimalsatsen, eller eventuelt på satser som er felles for grupper av kommuner. I Sverige, Danmark og Finland har kommunene full frihet i valg av sats for beskatning av inntekt fra

¹⁹ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22.

personer, og utjevningen er basert på en slik gjennomsnittlig normert skattesats. Danmark og Finland bruker gjennomsnittlige skattesatser for alle kommuner i landet, mens Sverige benytter regionspesifikke skattesatser som er felles for alle kommuner i en region.

SØF peker også på at økt utnyttelse av den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten vil kunne få konsekvenser for måten kommunene tilføres skatteinntekter på. I dagens system består kommunenes bokførte skatteinntekter av innbetalte beløp fra ulike skatteår, og det skilles ikke mellom forskuddsskatt på inntekt og formue. Der som kommunene velger ulike skattesatser, vil det være en fordel om skattetilførselen også følger utlignet skatt for skatteåret. SØF viser her til en modell hvor kommunene tilføres skatteinntekter forskuddsvis med grunnlag i anslag på utliknet skatt, og med påfølgende avregning når likningen foreligger på høsten året etter skatteåret. Liknende modeller brukes også i Sverige og Danmark.

Utalgets vurdering

Utalget har blitt bedt om å foreta en vurdering av om lavere skattesatser enn maksimalsatsene på skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere er forenlig med dagens system for inntektsutjevning, samt hvordan ulike skattesatser kan håndteres i inntektsutjevningen.

Dette er en problemstilling som prinsipielt handler om hvordan inntektsutjevningen bør utformes i et system der formell beskatningsfrihet benyttes i praksis. Norske kommuner har en viss grad av beskatningsfrihet i inntekts- og formuesskatten, siden de har muligheten til å sette skattesatsene innenfor et intervall, hvor det er gitt en øvre grense for hvor høy denne satsen kan være. Til nå har alle kommunene med unntak av Bø valgt den samme satsen, maksimalsatsen. Det kan skyldes at beskatningsfriheten ikke oppfattes som reell av kommunene, og at det i praksis kun er innenfor eiendomsskatten at kommunene kan påvirke egne inntekter gjennom skattesatsen. Utalget har diskutert om kommunene bør ha mulighet til å sette skattesatsene selv for inntekts- og formuesskatten. Hensynet til det lokale selvstyret og den lokale forankringen av kommunenes inntekter taler for at kommunene skal ha mulighet til å sette egne skattesatser. Denne muligheten må veies opp mot hensynet til likeverdige tjenester. I tillegg kan det argumenteres for at skattesatsene i liten grad bør kunne variere for skattearter der skattegrunnlagene er nokså mobile og/eller for skattegrunnlag

som er ustabile eller mer ujevnt fordelt mellom kommunene.

Formuesskatten er i SØF-rapporten vurdert som et mobilt skattegrunnlag. Ved å melde flytting til en annen kommune kan skatten reduseres betydelig for personer med store formuer. Det er uheldig om det oppstår en situasjon hvor dette bidrar til skattekonkurranse mellom kommuner. Utalget har foreslått å redusere den kommunale delen av formuesskatten. Dette kan bidra til å redusere muligheten for slik skattekonkurranse.

Inntektsskatten er også til en viss grad et mobilt skattegrunnlag, men i betydelig mindre grad enn formuesskatten. Enkelte inntektskomponenter innenfor alminnelig inntekt, som utbytteinntekter og store næringsinntekter, er ujevnt fordelt mellom skattyterne og kan dermed være mer mobile skattegrunnlag. Imidlertid vil inntektssvirkningene av å sette ned inntektsskatten i en kommune normalt trolig dominere over nye skatteinntekter fra potensielle tilflyttere og en slik skatteendring vil dermed være mindre relevant for å styrke en kommunes inntekter.

Videre vil utalget peke på at både skatt på alminnelig inntekt og formuesskatten er viktige virkemidler i den nasjonale fordelingspolitikken. Beskatningen av alminnelig inntekt spiller også sammen med utformingen av pensjon og trygdeordningene og skatt på utbytte. Lokale variasjoner i beskatningen av alminnelig inntekt vil bety at den sentralt fastsatte fordelingspolitikken delvis kan motvirkes på lokalt nivå. I tillegg vil verdien av fradrag, herunder sosialt begrunnede fradrag, variere mellom kommunene dersom de kommunale satsene varierer. Ulike lokale skattesatser på inntektene vil også påvirke nøytralitetshensyn i skattesystemet og mål om å beskatte ulike former for arbeidsinntekt mest mulig likt.

Mer bruk av lavere skattesatser enn maksimalsatsene vil også kunne utfordre den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter. Dette vil kunne redusere muligheten for å bruke finanspolitikken for å stabilisere den økonomiske utviklingen. Konjunkturstyringen er et sentralt statlig ansvarsområde. Det vil eksempelvis kunne være uheldig om kommunene setter ned skattesatsene i en situasjon med press i økonomien. Den samlede inntektsrammen til kommunene vil også påvirkes om flere kommuner setter ned skattesatsen. Dette må i tilfelle hensyntas i fastsetting av de frie inntektene i makro, slik at kommunesektoren selv bærer kostnadene ved lavere skattesatser.

Det er derfor utalgets primære standpunkt at skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør

være faste satser. Selv om kommunene i svært liten grad har benyttet dagens mulighet til å sette satsene lavere enn maksimalsatsene på inntekt og formue, kan en argumentere for at det å fjerne denne muligheten vil begrense kommunenes beskatningsfrihet. Utvalget mener kommunene bør ha reelle muligheter til å påvirke egne inntekter. Det kan for eksempel løses ved at en overgang til faste skattesatser for skatt på inntekt og formue kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten.

Dersom kommunene fortsatt skal ha muligheten til å sette ulike skattesatser for inntekts- og formuesskatten må det sørges for at inntektsutjevningen ikke kompenserer kommuner som reduserer skattesatsen. Så lenge alle kommuner benytter seg av den samme satsen, fungerer dagens utforming av inntektsutjevningen godt. Bø kommunes vedtak om en lavere skattesats har utfordret det rådende systemet og det har blitt foretatt en korleksjon i beregningen av inntektsutjevningen for å unngå at Bø får kompensert de tapte skatteinntektene som skyldes at de selv har valgt en lavere skattesats. Utvalget mener det er urimelig at kommuner som selv velger en lavere skattesats skal få kompensert store deler av inntektsreduksjonen av andre kommuner gjennom inntektsutjevningen. Dersom kommunene skal ha frihet til selv å sette skattesatsene, bør inntektsutjevningen innrettes slik at den enkelte kommune selv dekker inntektstapet som følger av en lavere skattesats. Dette hensynet kan ivaretas på ulike måter.

Så lenge det bare er svært få kommuner som setter en lavere skattesats, kan problemstillingen trolig håndteres slik departementet har gjort i Bø-saken. Denne løsningen går ut på at skattetallene til den/de kommunene som har en lavere skattesats blir korrigert i beregningen av inntektsutjevningen. Skatteetaten foretar en beregning av hva skatteinntektene til kommunen ville vært dersom kommunen hadde fulgt maksimalsatsen for skatteinntekten, og dette legges til grunn i inntektsutjevningen.

Å beregne hva skatteinntekten ville vært med full sats er en variant av å beregne inntektsutjevningen på grunnlag av skattegrunnlaget, hvor det legges til grunn en normert sats. SØF anbefaler i sin rapport å legge til grunn skattegrunnlaget i beregningen av inntektsutjevningen og å benytte en normert sats for alle kommuner.

Dersom friheten til å sette satser under maksimalsatsen beholdes og omfanget av kommuner som setter ned skattesatsen blir større, vil det etter utvalgets vurdering være mer hensiktsmessig og oversiktlig å legge om til å beregne

inntektsutjevningen med utgangspunkt i skattegrunnlaget for alle kommuner, og benytte en normert skattesats. Det vil i den norske sammenhengen være naturlig å legge til grunn maksimalsatsen som den normerte satsen. Slik vil beregningen av inntektsutjevningen være uavhengig av den faktiske skattesatsen kommunene velger.

8.4.2 Kommunenes frihet til å sette satser i eiendomsskatten

At kommunene har mulighet til å påvirke skatteinntektene fra egne innbyggere styrker den lokale forankringen og bygger opp under det lokale selvstyret. Utvalget argumenterte i avsnitt 8.4.1 for at kommunene ikke lenger bør ha muligheten til å sette skattesatser selv for skatt på inntekt og formue, og pekte på at en slik endring kan kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten. Dette ville være et brudd mot utviklingen de senere årene, der kommunenes handlefrihet innenfor eiendomsskatten er blitt innskrenket. I lys av dette har utvalget vurdert spørsmålet om kommunene bør få økt beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten.

Eiendomsskatten inngår i dag i fastsettelsen av skatteandelen. Med uendret skatteandel vil derfor en økning i eiendomsskatten føre til at andelen øvrige skatter reduseres, noe som vil gi redusert utjevning i inntektssystemet, jf. avsnitt 8.2.1. Innenfor en gitt ramme vil økt eiendomsskatt kun føre til endring i sammensetningen av kommunenes inntekter, og ikke økte inntekter til kommunene som helhet.

Utvalgets vurdering

Eiendomsskatten er i faglitteraturen vurdert som en god lokal skatt, se for eksempel Borge m.fl. (2022). Boliger og fritidseiendommer er immobile og ganske stabile skattegrunnlag, og skatt på slike eiendommer gir en god kobling mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem.²⁰ I tillegg er det begrensede muligheter til å tilpasse seg for å unngå å betale eiendomsskatt, samtidig som det er mulig å ta fordelingsmessige hensyn gjennom et bunnfradrag. Eiendom er i utgangspunktet forholdsvis lavt beskattet i Norge sammenliknet med i andre land. Beskatning av eiendom påvirker ikke arbeidstilbudet gjennom at det blir mindre lønnsomt å jobbe.

²⁰ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22.

Erfaringene fra flere kommuner tilsier i tillegg at eiendomsskatt har stort potensial for å stimulere til lokal politisk debatt. Som med formuesskatten kan eiendomsskatten også skape en kobling mellom kommunene og hyttebeboere, ved at hyttebeboere som bruker tjenestetilbudet i kommunen også bidrar til finansieringen.

Kommunenes muligheter til å øke sin finansiering gjennom eiendomsskatten har de senere årene blitt begrenset gjennom endringer i eiendomsskatteloven, hvor den maksimale skattesatsen for bolig og fritidsbolig har blitt redusert. Dette er etter utvalgets vurdering en uheldig inn snevring av kommunenes beskatningsfrihet. Inn-

byggernes eiendom i egen kommune eller i en kommune der de er gjesteinnbyggere er gode lokale skattegrunnlag som knytter en forbindelse mellom de som mottar tjenester og de som betaler for dem. Det tilsier at kommunene bør ha et reelt handlingsrom i utformingen av skatt på slik eiendom. Etter utvalgets vurdering bør den kommunale handlefriheten til å sette skattesats for bolig og fritidsbolig føres tilbake til samme nivå som i 2019, hvor satsene fulgte de generelle reglene i eiendomsskatteloven på mellom 2 og 7 promille, og uten en nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor på eiendomsverdien.

Kapittel 9

Utgiftsutjevningen

9.1 Innledning

Det er store forskjeller mellom kommunene, blant annet i kommunestørrelse, bosettingsmønster, befolkningssammensetning og sosioøkonomiske forhold. Dette gjør at innbyggerne har behov for og etterspør ulike tjenester i ulike kommuner, og kommunenes kostnader ved å tilby disse tjenestene varierer. Innbyggertilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, mens kommunenes kostnader målt per innbygger kan variere betydelig. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene mellom kommunene og legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling innenfor innbyggertilskuddet mellom kommunene, og omfordeler fra kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov.

Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll, og forhold som kommunene selv kan påvirke. Et viktig prinsipp i inntektssystemet i dag er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Full kompensasjon innebærer at utjevningsgraden i utgiftsutjevningen er på 100 pst.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold ved befolkningen eller kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke gjennom egne valg. For eksempel vil en kommune med relativt mange barn i grunnskolealder ha høyere utgifter til grunnskole enn en kommune med relativt få barn, mens en kommune med et spredt bosettingsmønster vil kunne ha lange reiseavstander og en mer desentralisert og dyrere skolestruktur enn en mindre spredtbygd kommune. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard/

kvalitet og effektivitet ut over gjennomsnittet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Siden det kun er de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, baseres utjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse.

Kostnadsnøkkelen er et sett med kriterier og en tilhørende vekting, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter varierer. Ved hjelp av kostnadsnøkkelen beregnes det en indeks for hver kommune, og denne sier noe om det beregnede utgiftsbehovet for kommunen i forhold til landsgjennomsnittet. Denne indeksen benyttes videre for å omfordele fra kommuner som er relativt billigere å drive, til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen må være relevante for alle kommuner. Noen kommuner har oppgaver eller ansvar som ikke andre kommuner har, og dermed også høyere kostnader på grunn av dette. Et eksempel på dette er kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk, som har mer kostnader knyttet til tospråklighet på grunn av dette. Områder der noen få kommuner har mer kostnader vil det ikke være mulig å håndtere gjennom utgiftsutjevningen på en god måte, og eventuell kompensasjon for forhold som kun gjelder et fåtall kommuner må løses på andre måter enn gjennom utgiftsutjevningen.

Videre i dette kapittelet vurderer utvalget hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utgiftsutjevningen (9.2), og hvilke sektorer og utgifter som bør omfattes av utgiftsutjevningen (9.3). I avsnitt 9.4, 9.5 og 9.6 omtales metoder og analyseopplegg som benyttes i utformingen av kostnadsnøkkelen, og hvilket datagrunnlag som benyttes. I avsnitt 9.7 vurderer utvalget dagens kompensasjon for smådriftsulemper i inntektssystemet (gradert basiskriterium), og kommer med forslag til endringer i utformingen av denne.

9.2 Prinsipper for utgiftsutjevningen

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Det er i dag full utgiftsutjevning av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, dvs. en utjevningsgrad på 100 pst., innenfor de sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen. Også andre land med sammenlignbare systemer, som de nordiske landene, har en omfattende utgiftsutjevning for å sørge for at alle kommuner settes i stand til å tilby likeverdige tjenester.

Utgiftsutjevningen er en ren omfordeling mellom kommunene, der noen kommuner får et trekk og andre kommuner får et tillegg i innbyggertilskuddet. Summen av tillegget er lik summen av trekket, slik at utgiftsutjevningen er et nullsumspill.

Utvalget mener utjevningsgraden i utgiftsutjevningen fortsatt bør være på 100 pst., slik at forskjellene i ufrivillige kostnader innenfor sektorene som er inkludert i utjevningen utjevnes fullt ut. Utvalget mener også at det er et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen at det kun er *ufrivillige* kostnadsforskjeller som skal utjevnes mellom kommunene, og dette bør fortsatt legges til grunn. Frivillige forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er et resultat av lokale ønsker og prioriteringer, og disse bør dermed ikke utjevnes gjennom utgiftsutjevningen.

Rammestyring er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren, og kommunene skal fritt kunne prioritere sine ressurser innenfor gjeldende lover og regler. Dette betyr også at utgiftsutjevningen ikke bør inneholde kriterier som legger føringer på kommunenes prioriteringer eller gir insentiver til å prioritere på en bestemt måte. Utvalget mener derfor at utgiftsutjevningen og kriteriene i denne bør utformes slik at den fanger opp de bakenforliggende etterspørsels- og kostnadsforholdene i kommunen, uavhengig av hvordan kommunen har innrettet tjenestetilbudet.

Utformingen av utgiftsutjevningen er en avveining av flere hensyn. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en omfattende utgiftsutjevning, mens hensynet til et enkelt og transparent system trekker i retning av at utgiftsutjevningen ikke kan være for detaljert. Utvalget har lagt vekt på at utgiftsutjevningen bør være så enkel som mulig, samtidig som den er detaljert nok til å fange opp variasjonene i kommunenes utgifter.

For at utgiftsutjevningen skal være mest mulig treffsikker må kriteriene og vektingene av disse oppdateres jevnlig. Utvalget har foretatt en gjennomgang av alle delkostnadsnøkler i utgiftsutjevningen, og foreslår endringer i kriterier og vekting i tråd med oppdaterte analyser av variasjonene i kommunenes utgifter. Utvalget har også vurdert hvilke sektorer som bør omfattes av utgiftsutjevningen og om noen flere sektorer også bør inkluderes.

Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

Formålet med analysene er å finne de kriteriene som i best mulig grad kan forklare hvorfor kommunenes utgifter til en sektor varierer mellom kommunene. Hovedprinsippene for utgiftsutjevningen legger noen føringer på hvilke kriterier som benyttes i kostnadsnøkkelen. Prinsippene som legges til grunn er:

- Kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige utgiftsforskjeller.
- Utgiftsutjevningen skal ikke styre kommunenes prioriteringer.

Når det legges til grunn at kommunene kun skal få kompensert for kostnader de selv ikke kan påvirke, stilles det noen krav til hvilke kriterier som kan inngå i kostnadsnøkkelen:

- Kriteriene må være objektive.
- Kriteriene må være basert på offisiell statistikk.
- Verdien på kriteriene må kunne oppdateres jevnlig.

At kriteriene er objektive betyr at kommunen ikke kan påvirke verdien på kriteriene, og på denne måten påvirke egne inntekter. Alternativet til å bruke objektive kriterier vil være å bruke kriterier som gir kommunene insentiver til å velge noe framfor noe annet. Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at staten ikke bør bruke inntektssystemet som et virkemiddel til å styre prioriteringene i kommunene. Det bør derfor ikke legges inn kriterier eller elementer i utgiftsutjevningen som gir insentiver til kommunene til å prioritere noen utgifter eller tjenester framfor andre.

Et ikke-objektivt kriterium kan for eksempel være å bruke antall plasser i institusjoner som kriterium i stedet for antall eldre i kommunen. Ved å bruke antall institusjonsplasser som kriterium, vil kommunen få et insentiv til å øke antall plasser, og det vil bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Slike kriterier vil gripe inn i kommunenes prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet framfor et annet.

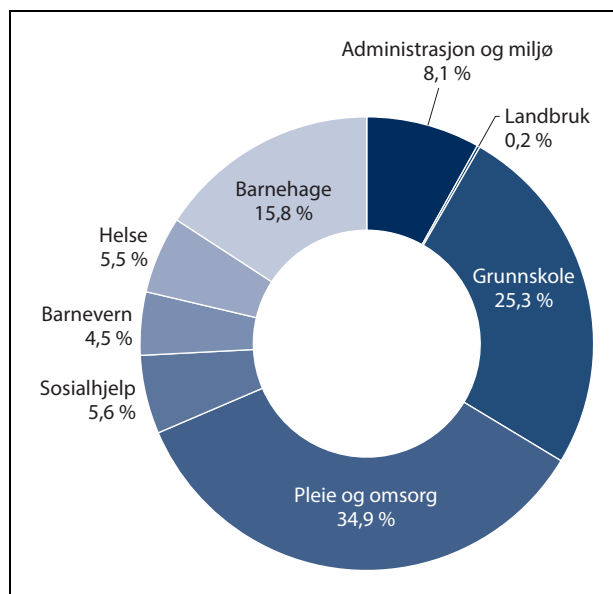
Siden utgiftsutjevningen er et nullsumspill vil en ordning med antall plasser som kriterium innebære at mange institusjonsplasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får et trekk i sitt rammetilskudd. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

Kommunenes verdi på det enkelte kriterium benyttes for å beregne rammetilskuddet til kommunen i de årlige statsbudsjettene. Det er derfor viktig at det er mulig å få oppdaterte tall på kriteriene i kostnadsnøkkel, slik at utgiftsutjevningen blir mest mulig oppdatert. For at kommunene skal kunne få innsikt i hvilke tall som legges til grunn for beregningene i utgiftsutjevningen bør også kriteriene i inntektssystemet i størst mulig grad være basert på offisiell statistikk.

9.3 Hvilke sektorer bør omfattes av utgiftsutjevningen?

Dagens utgiftsutjevning omfatter de store velferdstjenestene barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, kommunehelsetjenesten, sosiale tjenester og barnevern, i tillegg til sektorene administrasjon og miljø og landbruk. Sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen i dag utgjør om lag 81,5 pst. av kommunenes samlede utgifter, målt ved brutto driftsutgifter. Figur 9.1 viser de ulike sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel i 2022.

Administrasjon er inkludert i utgiftsutjevningen begrunnet ut fra at det er faste kostnader knyttet til drift av en kommune, noe som kan ses på som kostnaden ved å være en kommune. Miljø og landbruk er ikke knyttet til nasjonale velferdstjenester, men ble inkludert i utgiftsutjevningen etter at øremerkede tilskudd til disse sektorene ble innlemmet i rammetilskuddet fra og med 1998. Det er ikke gjort endringer i hvilke sektorer som



Figur 9.1 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel i 2022.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

er inkludert i utgiftsutjevningen ved de siste revisjonene av inntektssystemet.

Kommunale tjenester og oppgaver som finansieres gjennom de frie inntektene, men som ikke omfattes av utgiftsutjevningen, får i praksis et statlig finansieringsbidrag med et likt beløp per innbygger. Noen av kommunens tjenesteområder er også finansiert ved brukerbetalinger og avgifter fra innbyggerne (selvkost). Ser vi på netto driftsutgifter, ekskl. avskrivninger, utgjør sektorene som ikke er inkludert i utgiftsutjevningen i dag om lag 6,4 pst. av kommunenes samlede netto driftsutgifter, og i gjennomsnitt utgjør driftsinntektene på disse funksjonene om lag 80 pst. av driftsutgiftene.

Siden ikke alle sektorer er omfattet av utgiftsutjevningen, er utjevningen av variasjoner i utgifter mindre enn om alle tjenesteområder hadde vært omfattet, men samtidig er det en relativt høy andel av kommunenes utgifter som omfattes av utgiftsutjevningen.

Sektorer utenfor utgiftsutjevningen

Noen kommunale tjenester som i dag ikke er inkludert i utgiftsutjevningen er kultursektoren, kommunal vei, kommunale boliger, kirke og vann, avløp og renovasjon. Tabell 9.1 viser kommunenes samlede driftsutgifter per tjenesteområde i 2019, utenom pensjon og premieavvik mv. I den øverste delen av tabellen vises sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen i 2022, mens tjenestene utenom utgiftsutjevningen er vist i nederste del.

Tabell 9.1 Kommunenes driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) per tjenestoområde. Tall for 2019. Statistisk sentralbyrå/KOSTRA.¹

Sektor/ funksjon	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger		Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger		Driftsinnt. i pst. av driftsutg.
	Mill. kr	Andel	Mill. kr	Andel	
Sektorer i utgiftsutjevningen	349 705	81.4 %	295 112	93.6 %	20.9 %
Administrasjon og miljø	28 518	6.6 %	25 198	8.0 %	18.9 %
Landbruk	899	0.2 %	612	0.2 %	34.3 %
Barnehage	53 531	12.5 %	47 599	15.1 %	15.2 %
Barnevern	14 361	3.3 %	12 100	3.8 %	19.2 %
Grunnskole (inkl. kulturskole og voksenopplæring)	86 405	20.1 %	74 032	23.5 %	20.6 %
Kommunehelse	20 831	4.8 %	16 114	5.1 %	26.7 %
Pleie og omsorg	127 004	29.6 %	103 478	32.8 %	24.1 %
Sosialhjelp (inkl. kvalifiseringsordningen)	18 156	4.2 %	15 979	5.1 %	15.1 %
Sektorer utenom utgiftsutjevning	79 842	18.6 %	20 159	6.4 %	80.4 %
Samferdsel	7 363	1.7 %	2 912	0.9 %	74.3 %
<i>Kommunale veier</i>	<i>5 313</i>	<i>1.2 %</i>	<i>4 190</i>	<i>1.3 %</i>	<i>39.4 %</i>
<i>Samferdsel og transporttiltak</i>	<i>2 050</i>	<i>0.5 %</i>	<i>-1 277</i>	<i>-0.4 %</i>	<i>164.6 %</i>
Arbeidsrettede tiltak (ekskl. kval.ordningen)	4 882	1.1 %	4 233	1.3 %	15.1 %
Kommunale boliger	7 881	1.8 %	-1 784	-0.6 %	130.3 %
Brann- og ulykkesvern	6 282	1.5 %	4 415	1.4 %	34.9 %
Allmenn kultur	7 819	1.8 %	5 818	1.8 %	30.9 %
Kultur – barn og unge	1 502	0.3 %	1 238	0.4 %	22.9 %
Idrett	4 761	1.1 %	3 331	1.1 %	38.4 %
Kommunal planlegging, byggesak mv.	4 869	1.1 %	2 253	0.7 %	60.0 %
Miljøforvaltning	2 507	0.6 %	1 749	0.6 %	40.2 %
Næringsforvaltning (ekskl. landbruk)	4 786	1.1 %	-1 514	-0.5 %	135.7 %
Kirke mv.	3 759	0,9 %	3 608	1,1 %	4,8 %
Vann, avløp, renovasjon, avfall (VAR)	17 814	4.1 %	-6 926	-2.2 %	139.7 %
Tjenester utenfor ordinært kom. ansvar	2 096	0.5 %	871	0.3 %	62.7 %
Interkommunalt samarbeid	3 231	0.8 %	-15	0.0 %	107.5 %
Fellesutgifter (ekskl. pensjon og premieavvik)	291	0.1 %	-30	0.0 %	235.0 %
Sum ²	429 548	100 %	315 271	100 %	32.0 %

¹ Statistisk sentralbyrå (2022). Statistikkbanken.² Ikke inkludert pensjon, pensjonsfond, premieavvik og amortisering av premieavvik.

Brutto driftsutgifter til tjenestene som *ikke* omfattes av utgiftsutjevningen var på nesten 80 mrd. kroner i 2019, noe som tilsvarer i underkant av 20 pst. av de samlede driftsutgiftene. Mange av disse tjenestene finansieres imidlertid i stor grad av andre inntekter enn de frie inntektene, og tjenestene utgjør derfor en langt mindre andel av kommunenes netto driftsutgifter.

Innspill til utvalget om tjenester som ikke inngår i utgiftsutjevningen

Utvalget har mottatt innspill om at enkelte tjenester bør vurderes inkludert i utgiftsutjevningen. By- og levekårsutvalget, Demografiutvalget og KS sitt storbynettverk pekte alle på at boligsosiale forhold var et aktuelt tjenesteområde å vurdere. By- og levekårsutvalget trakk fram arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, mens Demografiutvalget og Norsk kommunalteknisk forening spilte inn kommunal vei. I innspillsmøtene utvalget har hatt med kommunedirektørutvalg og fylkesstyrer har kommunal vei og beredskap til brann- og ulykkesvern blitt pekt på som tjenester utgiftsutjevningen bør ta høyde for.

Utvalget har sett nærmere på tjenestene som ikke inngår i utgiftsutjevningen i dag, og vurdert om det er grunnlag for å inkludere dem i utgiftsutjevningen.

Kriterier for å vurdere hvilke tjenester som bør inngå i utgiftsutjevningen

Til grunn for dagens inntektssystem ligger en vurdering om at utgiftsutjevningen skal omfatte velferdstjenester kommunene enten er pålagt å drive, eller tjenester hvor det er knyttet sterke nasjonale mål til standard og omfang.

I vurderingen av hvilke tjenester som bør inngå i utgiftsutjevningen, har tidligere utvalg som har gått gjennom inntektssystemet, samt Kommunal- og distriktsdepartementet lagt vekt på at utgiftsutjevningen skal omfatte:

- velferdstjenester av nasjonal karakter
- tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer eller mål til, f.eks. knyttet til standard og omfang av tjenestene
- oppgaver kommunene er pålagt å drive i lov eller forskrift
- tjenester av en viss størrelse (dvs. 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 punktene er av mer prinsipiell karakter – altså om det er rimelig at ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet kompenseres gjennom inntektssystemet. De tre neste punktene 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 kommunene, og det er ikke mulig å utjevne forskjellene hvis det ikke finnes kriterier til å fange opp variasjonene.

Det finnes ingen entydig definisjon av hva som bør regnes som en «velferdstjeneste av nasjonal karakter», og staten har gitt føringer og lovkrav om en lang rekke små og store oppgaver. Momentene i listen over kan derfor regnes som kriterier som tjenester kan vurderes ut fra, og ikke en liste med absolutte krav.

Utvalget har knyttet vurderingene av tjenester opp mot momentene i listen.

9.3.1 Vurdering av tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen

Etter utvalgets vurdering bør alle tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen i dag fortsatt gjøre det. Ut fra vurderingskriteriene er det ikke tvil om at de store velferdstjenestene som grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, barnevern og sosiale tjenester fortsatt bør være en del av kostnadsnøkkelen. Dette er større velferdstjenester som det er knyttet sterke nasjonale føringer til, og som kommunene er pålagt å drive. I tillegg er det relativt store utgifter til tjenestene, utgiftene per innbygger varierer betydelig og det finnes objektive kriterier som forklarer variasjon i utgifter.

Landbruk og administrasjon og miljø er de sektorene i dagens utgiftsutjevning utvalget mener det har vært behov for å se nærmere på. Miljø inngår i dag som en del av delkostnadsnøkkelen for administrasjon, men det er ingen egne kriterier for kommunenes utgifter knyttet til miljø. Etter utvalgets vurdering bør administrasjon, miljø og landbruk beholdes i utgiftsutjevningen som i dag, men da samlet som én delkostnadsnøkkel. Omtale av vurderingene som er gjort av landbruk og administrasjon og miljø finnes i kapittel 10.

Tjenester som ikke inngår i utgiftsutjevningen i dag

Tjenestene og sektorene som ikke inngår i utgiftsutjevningen utgjør en relativt liten del av kommunenes driftsutgifter (jf. tabell 9.1), og flere av dem er i stor grad finansiert på andre måter enn med frie inntekter. Det er heller ingen av dem som helt klart kan defineres som nasjonale velferdsoppgaver i

tradisjonell forstand. Det er altså ingen områder som peker seg ut som tjenester som åpenbart bør inkluderes i utgiftsutjevningen. Det er imidlertid noen tjenester som er mer aktuelle enn andre, og noen enkeltfunksjoner innenfor et tjenesteområde som det kan være relevant å se i sammenheng med sektorer som inngår i kostnadsnøkkelen.

Vann-, avløp og renovasjon (VAR) har vært pekt på som et område der kommunenes kostnader varierer betydelig, og der det ventes en økning framover. VAR er en tjeneste som i dag finansieres etter selvkostprinsippet, det vil si at kommunens kostnader skal dekkes av gebyrer fra brukerne av tjenesten. Kommunenes utgifter på dette området er også betydelige, med brutto driftsutgifter på om lag 17,8 mrd. kroner i 2019. Netto driftsutgifter til VAR-sektoren er imidlertid negative, noe som skyldes at inntektene som føres på disse tjenestene skal dekke både driftsutgifter som føres på tjenestene og renteutgifter som ikke føres på de samme tjenestene. Siden sektoren i dag finansieres gjennom selvkost vurderer ikke utvalget det som aktuelt å inkludere denne sektoren i utgiftsutjevningen.

Kommunal vei og brann- og ulykkesvern

Kommunal vei og brann- og ulykkesvern er de to tjenestene som utvalget har ansett som mest aktuelle for utgiftsutjevningen. Det er betydelig variasjon i kommunenes utgifter per innbygger til begge tjenester, begge tjenester er til en viss grad lovregulert, og det er klare forventninger til likeverdige standarder på tjenestene over landet. Samtidig er det krevende å etablere valide, objektive kriterier for å fange opp utgiftsvariasjon mellom kommuner på disse områdene, og begge tjenestene er relativt små sammenlignet med sektorene som er inkludert i utgiftsutjevningen i dag. Av dagens sektorer er det kun landbruksforvaltning som er mindre enn disse to sektorene.

Det har flere ganger tidligere vært vurdert å inkludere kommunal vei i utgiftsutjevningen, og problemstillingen ble blant annet drøftet av Borgeutvalget¹ og av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i kommuneproposisjonen for 2018.² Både Borgeutvalget og departementet pekte på at det var vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjonene mellom kommunene, og anbefalte ikke å inkludere kommunale veier i utgiftsutjevningen.

Det finnes i dag ingen nasjonale standarder for kommunale veier, og det er til dels store variasjoner i omfang og typer kommunal vei. Dette gjør at variasjonene i kommunenes utgifter i større grad kan skyldes forskjeller i valgt veistandard og omfang av ulike typer kommunale veier, enn forhold kommunene selv ikke kan påvirke. Det gjør også at det er vanskelig å finne objektive kriterier for kommunal vei, som ikke bare sier noe om omfanget av kommunale veier i kommunen, men også noe om de store variasjonene i typer kommunale veier. Et kriterium knyttet til de kommunale veiene som finnes i dag vil kunne påvirkes av kommunenes egne prioriteringer, for eksempel gjennom omklassifisering mellom privat og kommunal vei og gjennom bygging og nedleggelse av vei. Etter utvalgets vurdering gjør den store variasjonen i hva som er en kommunal vei, samt mangelen på nasjonale standarder, at kommunale veier ikke bør inkluderes i utgiftsutjevningen.

Brann- og ulykkesvern er en viktig oppgave, der det er klare forventninger om et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Samtidig er det ikke en nasjonal velferdstjeneste i tradisjonell forstand. Sektoren utgjør i dag en relativt liten del av kommunenes utgifter, med netto driftsutgifter på om lag 4,4 mrd. kroner i 2019 (om lag 1,4 pst. av de samlede utgiftene).

Hvordan kommunene organiserer tjenesten innenfor brann- og ulykkesvern varierer mellom kommunene, og det er eksempelvis mange kommuner som organiserer brann- og ulykkesvern i interkommunale samarbeid. Dette gjør det krevende å anse kommunenes utgiftstall i KOSTRA som faktiske utgifter per kommune, og utvalget vil påpeke at dette gjør det krevende å analysere hva som forklarer utgiftsvariasjon. Utvalgets helhetsvurdering er at også beredskap til brann- og ulykkesvern fortsatt bør holdes utenfor utgiftsutjevningen.

Arbeidsrettede tiltak og bistand til bolig

Utvalget har vurdert om utgiftsbegrepet for sosiale tjenester bør utvides, slik at det tas hensyn til flere utgifter innenfor dette området enn i dag. Utvalget vurderer at KOSTRA-funksjonene³ *arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig* hører tematisk sammen med flere av funksjonene som inngår i utgiftsbegrepet for sosiale tjenester og

¹ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

² Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018.*

³ Funksjonene i KOSTRA grupperer kommunenes utgifter ut fra hvilke behov tjenestene skal dekke, og hvilke grupper tjenestene henvender seg til.

oppfyller flere av kriteriene for å inngå i utgiftsutjevningen. Utvalget anbefaler derfor å inkludere disse funksjonene i utgiftsbegrepet for sosiale tjenester. Se kapittel 10 for nærmere omtale av vurderingene som er gjort av utvidelse av utgiftsbegrepene.

9.4 Analyseopplegg og metode

For å kunne tallfeste forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene, må først de ulike ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, slik at kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen kan fastsettes. Det er flere metodiske tilnærminger til hvordan dette bør gjøres. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere valget av metoder i utgiftsutjevningen, herunder bruk av statistiske og normative metoder, og bruk av simultane og partielle statistiske analyser.

I dette avsnittet omtales og diskuteres ulike metodiske tilnærminger. Utvalgets vurdering og anbefaling er nærmere omtalt i avsnitt 9.4.6.

9.4.1 Normative og statistiske metoder

Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen av variasjonene i kommunenes utgifter: statistisk metode og normativ metode. De to hovedmodellene skiller seg fra hverandre i hvilket informasjonsgrunnlag som benyttes for å tallfeste utgiftsbehovet til den enkelte kommune.

I normative modeller etableres kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet, slik som normerte dekningsgrader og en normert ressursinnsats, mens statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet.

Normativ metode

I en normativ modell tar man utgangspunkt i fastsatte normer og standarder, og beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Dette krever at det er fastsatt normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få hvilke tjenester, og en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. I tilfeller der det ikke finnes slike fastsatte normer og standarder i lovkrav, må det fastsettes normer og standarder som kun benyttes til analyseformål.

I tillegg til å fastsette ønsket kvalitet, standard og dekningsgrad, må det også fastsettes noen krav

til tilgjengelighet for innbyggerne, dvs. hvor lang reiseavstand innbyggerne kan ha til ulike kommunale tjenester. I en normativ modell vil kommunene få tildelt midler etter de samme forutsetningene om dekningsgrader og ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes det en effektivitetsnorm for kommunene, slik at en kommune som produserer dyrere enn det den fastlagte standarden selv må bære kostnaden for dette.

Alt i alt er det få normer for det kommunale tjenestetilbudet, og eksisterende lover og regelverk er på tross av tiltagende detaljstyring på flere områder bare unntaksvis tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en normativ modell som skal styre ressurstildelingen på en sektor. Dette gjør det krevende å utvikle normative modeller.

I de siste årene er det innført bemanningsnormer for lærertetthet i grunnskolen, og bemannings- og pedagognormer i barnehagen. Disse normene setter noen grenser for hvor mange lærere, ansatte og pedagoger det skal være per elev/per barn, og legger dermed noen føringer på hvordan kommunene kan organisere tjenestetilbudet og hvor mange ansatte kommunen må ha.

I en situasjon uten normer for tjenestetilbudet må metoden suppleres med ikke bindende normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig og krevende å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernsområdet. Disse «normene» som legges til grunn for analyseformål, og som blir liggende til grunn for ressurstildelingen, vil bli svært synlige. De kan i kommunene oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Normene kan virke som et insentiv for kommunene til å prioritere noen sektorer høyere enn det behovet tilsier, noe som vil kunne gi økte kostnader og en mer ineffektiv drift av kommunen.

Dette bryter med et viktig mål med rammefinansieringen av kommunale tjenester, at det er de lokale prioriteringene som skal være styrende for ressursbruken i kommunene siden dette sikrer mest effektiv drift. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å lage operasjonelle kostnadsnøkler ut fra disse normene.

Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser, og i de fleste tilfeller

regresjonsanalyser, brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vektorer i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene, i analysene legges det til grunn lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene. En kommune som driver mer effektivt enn gjennomsnittskommunen vil beholde denne gevinsten, noe som vil kunne stimulere til en mer effektiv drift av kommunen.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes, eller er vanskelige å fastsette. Statistiske metoder er også enklere å utføre og etterprøve, sammenlignet med å utvikle normative modeller.

9.4.2 Statistiske metoder – simultane og partielle analyser

For å finne ut hvilke faktorer som kan forklare hvorfor kommunenes utgifter varierer mellom kommunene i en statistisk modell benyttes regresjonsanalyser. I disse analysene kan man enten analysere én og én sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis og uavhengig av hverandre, mens i en simultan modell blir flere sektorer behandlet samtidig, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer i analysene.

Det har helt siden Rattsutvalgets utredning (NOU 1996: 1) vært en diskusjon om bruken av partielle og simultane regresjonsanalyser for å utforme kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Borgeutvalget vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter.⁴ I partielle analyser kan man gå mer i dybden på den enkelte sektor, og blant annet foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Borgeutvalget mente at effekter av forhold som er felles for flere sektorer kunne undervurderes når hver sektor analyseres for seg og ikke ses i sammenheng med andre sektorer, og at simultane analyser var bedre til å avdekke dette. Dette utvalget pekte imidlertid på at det også var svakheter ved simultane modeller.

Blant annet vil problemer knyttet til feilspesifisering av modellen og mulige feil i datagrunnlaget være høyere i simultane modeller, ved at en feil på ett område vil kunne gi feil i resultatene på alle sektorer i modellen. Borgeutvalget anbefalte derfor at det ble benyttet en kombinasjon av disse modellene, der den simultane modellen benyttes for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse, og at partielle analyser brukes på øvrige områder.

Den simultane modellen Borgeutvalget la til grunn for sin anbefaling var en modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB), den såkalte KOMMODE-modellen.⁵ I denne modellen ble kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestetell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur estimert innenfor et simultant ligningssystem, slik at alle sektorer ble analysert under ett. Modellen var utformet slik at den tok hensyn til kommunens budsjettbetingelse, og den forsøkte å skille mellom variasjoner i utgifter som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg.

I revisjonene av kostnadsnøkkelen i 2011 og 2017 ble anbefalingen fra Borgeutvalget i hovedsak fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektingen av sektorovergripende forhold som bosettingsmønsteret i kommunen (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I begge revisjonene av kostnadsnøkkelen har departementet pekt på at resultatene fra KOMMODE-modellen, det vil si effekten den enkelte forklaringsvariabel har på utgiftsvariasjonen, har variert til dels betydelig fra år til år i årene etter at utvalget kom med sin anbefaling. For å redusere disse svingningene ble det derfor benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE-modellen og resultatene fra departementets egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene i begge de siste revisjonene av kostnadsnøkkelen.⁶

Utredninger om simultane og partielle analyse

På bakgrunn av variasjonene i de estimerte effektene fra KOMMODE-modellen over tid, satte

⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

⁵ Langørgen m.fl. (2005). Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd. Rapport 2005/25. Statistisk sentralbyrå.

⁶ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*. og Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 ut et prosjekt for å vurdere denne beregningsmetoden og KOMMODE-modellen spesielt. I prosjektet *Evalueringsopplegget i KOMMODE*⁷ vurderte Senter for økonomisk forskning (SØF) bruken av denne modellen i inntektssystemet, og om modellen var egnet for å fange opp variasjonene i kommunenes utgifter knyttet til bosettingsmønster og kommunestørrelse. Hovedkonklusjonen i rapporten var at det ikke var alvorlige svakheter ved KOMMODE-modellen, men at det var til dels stor spredning i estimatene. Forskerne peker på at den største svakheten som indikeres er at spredningen for enkelte kriterier, som basiskriteriet, er betydelig, og at dette kan forklare ustabiliteten i estimatene over tid. Resultatene indikerte også at estimatene for basiskriteriet var positivt korrelerte på tvers av sektorer, noe som kunne bidra til at «feil» i estimatene forsterket hverandre mellom sektorene.

SSB har senere utviklet KOMMODE-modellen, og departementet satte i 2019 i gang et prosjekt for å etablere en ny simultan modell som kan brukes i inntektssystemet. Prosjektet ble gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF), og ble presentert i Borge m.fl. (2020).⁸ Hovedformålet med dette prosjektet var å lage en

ny modell for å estimere betydningen av strukturelle forhold i kommunene, slik som kommune-størrelse og bosettingsmønster, på variasjonene i kommunenes utgifter. I prosjektet utviklet SØF en ny simultan modell, og sammenliknet resultatene fra to ulike simultane modeller (full og forenklet) og partielle analyser (av utgifter og enhetskostnader). Den fulle modellen ligger tett opp til KOMMODE-modellen, mens den forenklete modellen i større grad fokuserer på de sektorene som inngår i utgiftsutjevningen i dag.

Tabell 9.2 viser utviklingen i kostnadsvektene for basiskriteriet i perioden 2014 til 2018, for både full og forenklet modell. Resultatene i prosjektet tyder på at det er smådriftsulempen knyttet til kommunestørrelse (basiskriteriet) innen sektorene administrasjon, grunnskole, barnehage, kommunehelse og pleie og omsorg.

Tabell 9.3 viser utviklingen i kostnadsvektene for sonekriteriet i perioden 2014 til 2018 for både full og forenklet modell. Sonekriteriet har statistisk signifikant effekt innenfor grunnskole og pleie og omsorg i den fulle simultane modellen, mens i den forenklete modellen er kriteriet kun signifikant innenfor grunnskole. Effekten av kriteriet innenfor grunnskole er noe høyere med den fulle modellen, men utviklingen i vekten av kriteriet er relativt lik i de to modellene over tid.

I rapporten fra SØF pekes det på at den forenklete modellen har flere fordeler. Den er mindre tidkrevende å estimere, og det vil være enklere å oppdatere og tilpasse den til framtidige endringer i hvilke sektorer som omfattes av

⁷ Borge, L.-E. & Kråkenes, T. (2018). *Evalueringsopplegget i KOMMODE*. SØF-rapport, 02/18. Senter for økonomisk forskning.

⁸ Borge, L.-E., Kråkenes, T., Marcinko, L. & Nyhus, O. H. (2020). *Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader*. SØF-rapport, 06/20. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 9.2 Kostnadsvekter for basiskriteriet 2014–2018, full og forenklet simultan modell.

	2014	2015	2016	2017	2018
Administrasjon – full modell	16,7 %	16,3 %	15,9 %	15,5 %	14,7 %
Administrasjon – forenklet modell	17,4 %	17,0 %	16,7 %	16,0 %	14,5 %
Grunnskole – full modell	3,4 %	3,6 %	3,6 %	3,5 %	3,5 %
Grunnskole – forenklet modell	3,4 %	3,6 %	3,5 %	3,3 %	3,0 %
Barnehage – full modell	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,6 %
Barnehage – forenklet modell	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %
Kommunehelse – full modell	9,8 %	9,3 %	8,6 %	8,4 %	7,8 %
Kommunehelse – forenklet modell	10,5 %	9,6 %	9,2 %	8,5 %	7,3 %
Pleie og omsorg – full modell	3,1 %	3,1 %	3,0 %	2,6 %	2,6 %
Pleie og omsorg – forenklet modell	3,4 %	3,4 %	3,3 %	2,7 %	2,4 %

Kilde: Borge m.fl. (2020).

Tabell 9.3 Kostnadsvekter for sonekriteriet 2014–2018, full og forenklet simultan modell.

	2014	2015	2016	2017	2018
Grunnskole – full modell	5,5 %	6,6 %	6,3 %	6,0 %	5,3 %
Grunnskole – forenklet modell	4,1 %	5,1 %	4,7 %	4,4 %	4,0 %
Pleie og omsorg – full modell	1,9 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	1,7 %
Pleie og omsorg – forenklet modell	<i>Ikke statistisk signifikant effekt</i>				

Kilde: Borge m.fl. (2020).

utgiftsutjevningen. I følge SØF må imidlertid dette ses opp mot at resultatene fra det to modellene ikke er helt sammenfallende.

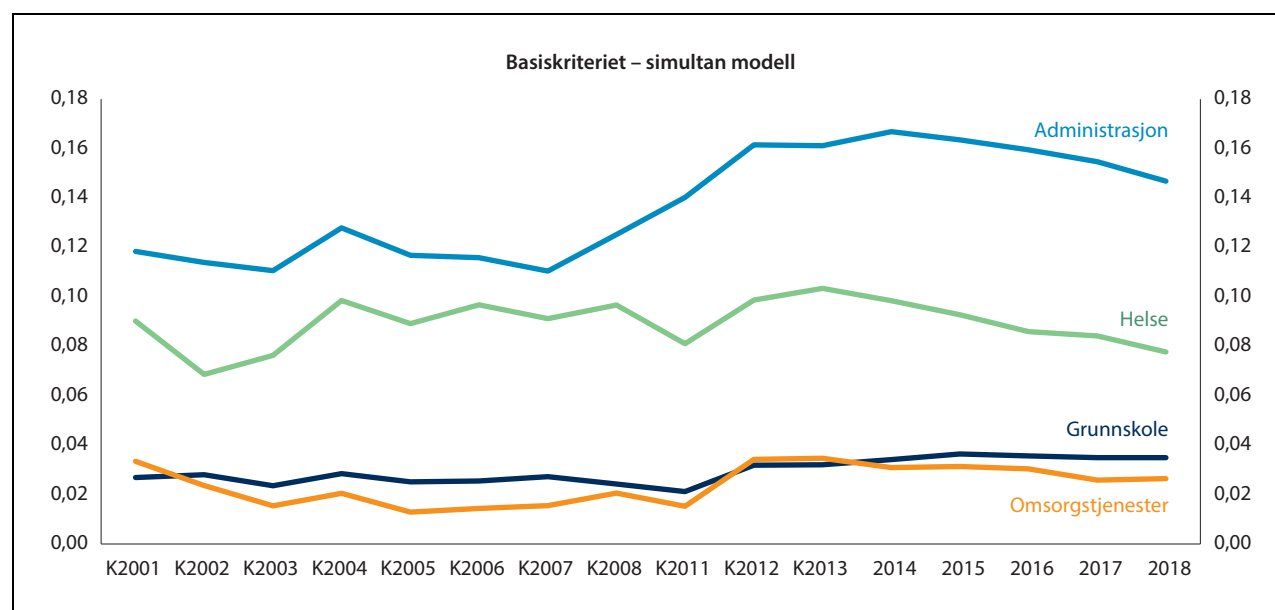
SØF har i rapporten også sammenliknet resultater fra de simultane modellene med partielle analyser av kommunenes utgifter og av enhetskostnadene i enkelte sektorer. Disse analysene viser blant annet at smådriftsulempene knyttet til kommunestørrelse er større i de simultane analysene enn i de partielle analysene, og at analyser av enhetskostnadene i noen sektorer gir større smådriftsulempen enn i de partielle analysene av utgifter. Effekten av bosettingsmønster varierer i mindre grad mellom simultane og partielle analyser.

De ulike modellene har ulike styrker og svakheter. I rapporten advarer SØF mot å basere vektingen av kostnadsfaktorer som er felles for

flere tjenester (slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse) utelukkende på bakgrunn av partielle analyser, fordi man vil risikere å undervurdere effektene. SØF anbefaler derfor at partielle analyser av kommunenes utgifter må suppleres med simultane analyser av utgifter og/eller partielle analyser av enhetskostnader.

9.4.3 Simultane modeller – utvikling over tid

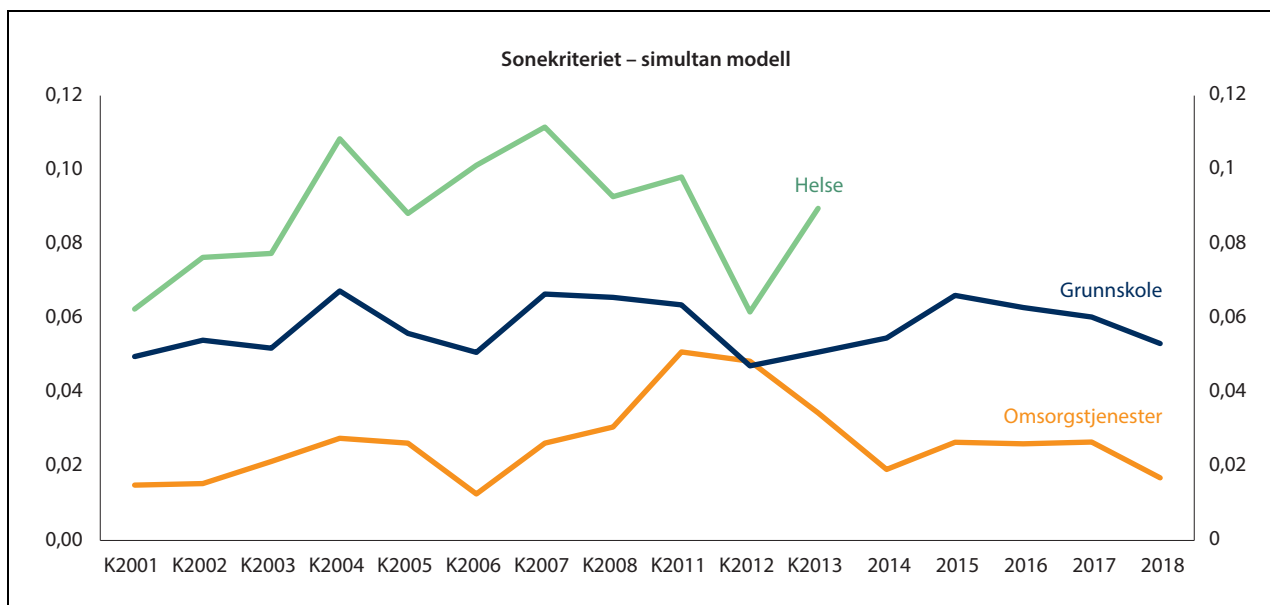
Det har i de senere gjennomgangene av utgiftsutjevningen vært pekt på at estimatene fra de simultane analysene har variert en del over tid. Figur 9.2 og 9.3 viser utviklingen i henholdsvis basiskriteriet og sonekriteriet fra 2001 til 2018. For årene 2001 til 2013 er estimatene hentet fra KOMMODE-modellen, mens estimatene for årene 2014 til 2018 er hentet fra den fulle model-



Figur 9.2 Estimert vekting av basiskriteriet i de ulike sektorene i utgiftsutjevningen, simultan modell, perioden 2001–2008 og 2011–2018.

Note: Det er ikke estimert anslag for årene 2009 og 2010.

Kilde: 2001–2013: Estimer fra KOMMODE-modellen. 2014–2018: Estimer fra Borge m.fl. (2020).



Figur 9.3 Estimert vektning av sonekriteriet i de ulike sektorene i utgiftsutjevningen, simultan modell, perioden 2001–2008 og 2011–2018.

Note: Det er ikke estimert anslag for årene 2009 og 2010.

Kilde: 2001–2013: Estimer fra KOMMODE-modellen. 2014–2018: Estimer fra Borge m.fl. (2020).

len i Borge m.fl. (2020). Figurene viser at det har vært litt ulik utvikling over tid innen de ulike sektorene. For basiskriteriet var det imidlertid en tendens til at estimatene økte i alle sektorer rundt 2011–2013.

Som vist i figurene over er det en del svingninger i estimatene fra en simultan modell over tid, og det har også vist seg at det er større svingninger i estimatene fra de simultane analysene enn fra de partielle analysene. Borge m.fl. (2020) peker på at dette kan skyldes noen mulige svakheter ved modellen, og anbefaler i sin rapport at det fortsatt bør brukes en kombinasjon av metoder for å fastsette vektningen av sektorovergripende forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

I rapporten pekes det på at det er tvilsomt at en økning i betydningen av basiskriteriet skyldes endringer i underliggende kostnadsforhold, siden kommunenes oppgaver og innholdet i tjenestene har vært relativt stabilt de siste ti årene. En mulig forklaring på endringene er at hvis effekten av et kriterium overestimeres i en sektor, er det også en systematisk tendens til at effekten overvurderes i andre sektorer. Dette er en mulig svakhet ved modellen, og vil kunne gi ustabilitet i den samlede effekten av basiskriteriet.

9.4.4 Ressursbruk fordelt på mottakere av tjenesten

I dagens kostnadsnøkkel er det benyttet en kombinasjon av regresjonsanalyser og tall på ressursinnsatsen fordelt på aldersgrupper for å fastsette vektningen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.⁹ Ved å benytte tall på ressursinnsatsen får man et mer presist mål på hvor stor andel av utgiftene som kan knyttes til de ulike aldersgruppene enn man får fra regresjonsanalyser. Et problem med å benytte regresjonsanalyser for å fastsette vektningen av ulike aldersgrupper, slik som i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, er at de ulike aldersgruppene er sterkt korrelert med hverandre. Dette gjør at koeffisientene som sier noe om betydningen av de ulike variablene blir mindre robuste, og det er vanskelig å skille betydningen av de ulike variablene fra hverandre.

En svakhet ved å benytte denne typen ressursfordelinger alene er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. Dette er bakgrunnen for at det i dag er benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fast-

⁹ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

sette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

9.4.5 Analyser av dekningsgrader og enhetskostnader

I tillegg til å utføre analyser av variasjoner av kommunenes utgifter (målt per innbygger) på de ulike sektorene, vil det også være relevant å se på separate analyser av variasjoner i kommunenes dekningsgrader og av variasjoner av enhetskostnader. Analyser av dekningsgrader, for eksempel innenfor barnehagesektoren, vil kunne si noe om hvilke forhold som påvirker variasjonen i etterspørselen etter tjenesten. Analyser av variasjoner i kommunenes enhetskostnader, for eksempel utgifter per elev i grunnskolen, vil kunne avdekke om det er forhold som gjør at enhetskostnadene er høyere i noen kommuner enn i andre.

Separate analyser av dekningsgrader og enhetskostnader er i dag benyttet som et supplement til analyser av kommunenes utgifter til den enkelte sektor. Denne typen analyser kan benyttes for å undersøke aktuelle forklaringsvariablers validitet, det vil si om variabelen virker på den måten man antar. Kriterier som sier noe om etterspørselen etter en tjeneste bør virke gjennom dekningsgradene, og dermed også gi utslag i en slik analyse. Andre forhold, som bosettingsmønsteret i kommunen, antas å påvirke kommunenes enhetskostnader, som for eksempel utgiftene per elev i grunnskolesektoren.

9.4.6 Utvalgets vurdering og anbefaling – analyseopplegg og metode

Analyseopplegget og analysemetodene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel er i stor grad de samme som Borgeutvalget anbefalte i sin utredning.¹⁰ Statistiske metoder er lagt til grunn for å fastsette kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen, og i hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser. Det er i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

Utvalget mener det fortsatt bør benyttes statistiske metoder for å komme fram til kriterier og vektingen av disse i utgiftsutjevningen. Normative metoder krever at det finnes eller fastsettes noen normer for tjenestetilbudet, og at man på bakgrunn av disse beregner den enkelte kommunes

kostnader ved å ha et tjenestetilbud som oppfyller disse normene. I dag finnes det i svært liten grad så detaljerte normer for tjenestetilbudet til kommunene som er nødvendig for å utvikle en normativ modell. Det må derfor fastsettes slike normer for analyseformål hvis normative modeller skal benyttes i utgiftsutjevningen. Etter utvalgets vurdering vil dette være svært krevende, og det er heller ikke ønskelig. Selv om normer kun fastsettes for analyseformål vil disse kunne bli oppfattet som en styrende norm, og en form for krav, til tjenestetilbudet i kommunene.

Inntektssystemet bør ikke gi slike signaler eller føringer på kommunenes tjenestetilbud, og det bør derfor ikke benyttes normative modeller. Eventuell økt bruk av normer og sterkere statlig styring av kommunesektoren kan isolert sett gjøre det enklere å bruke normative metoder framover, men samtidig kan også områder der det er fastsatte normer ivaretas i en statistisk modell. Utvalget vil imidlertid understreke at dette ikke er en ønsket utvikling, da det vil redusere det lokale handlingsrommet for kommunene og legge sterkere føringer på kommunenes prioriteringer. Alt i dag ser vi at den statlige styringen har blitt sterkere og mer detaljorientert, f.eks. ved innføring av bemanningsnormer innenfor skole og barnehage.

Utvalget har vurdert de tilgjengelige utredningene om bruk av simultane og partielle analyser, og mener det er styrker og svakheter ved begge tilnærmingene. Partielle analyser kan undervurdere betydningen av forhold som er felles for flere sektorer, samtidig som partielle analyser muliggjør separate analyser av dekningsgrader og enhetskostnader. Borge m.fl. (2020) viser at simultane analyser er bedre egnet til å fange opp kostnadsforhold som har betydning på flere sektorer, samtidig som det er noen svakheter også ved denne tilnærmingen.

En simultan modell for kommunal tjenesteproduksjon er en svært omfattende modell, noe som kan gjøre det vanskelig å spesifisere modellen og som kan gjøre modellen mer sårbar for datafeil eller feilspesifikasjoner. Ved endringer i hvilke sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, eller andre endringer på en enkeltsektor, vil modellen måtte estimeres på nytt for alle sektorer. Dermed vil endringer på en sektor kunne gi endringer i kriterier og kriterievekter på alle andre sektorer i utgiftsutjevningen. Dette gjør en simultan modell mer komplisert enn en partiell analyse, der den enkelte sektor ses på hver for seg.

I de to siste helhetlige gjennomgangene av utgiftsutjevningen har det vært pekt på at estima-

¹⁰ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

tene fra de simultane analysene har variert en del over tid, og dette har gitt noe usikkerhet med hensyn til hvordan resultatene skal tolkes. Borge m.fl. (2020) gikk nærmere inn i denne problemstillingen, og pekte på noen mulige svakheter ved en simultan modell som kan gjøre at resultatene fra modellen varierer noe over tid. I rapporten anbefales det derfor at det fortsatt bør brukes en kombinasjon av metoder for å fastsette vektingen av sektorovergripende forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Utvalget mener dagens tilnærming der det brukes en kombinasjon av partielle og simultane analyser bør videreføres. En fordel med simultane analyser er at disse er bedre egnet til å fange opp forhold som påvirker flere sektorer, samtidig som partielle analyser er godt egnet til å analysere hver enkelt sektor i dybden. For å fastsette betydningen av sektorovergripende forhold som bosettingsmønster og kommunestørrelse, bør resultatene fra den simultane modellen benyttes, men på samme måte som i dag mener utvalget det bør benyttes et gjennomsnitt av resultatene fra simultane og partielle analyser. Utvalget har også vurdert om det er andre sektorovergripende forhold som kan påvirke kommunenes utgifter på flere sektorer og der simultane analyser kan være bedre egnet, men finner at dette ikke er aktuelt for andre forhold enn bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Siden det er betydelige svingninger i estimatene fra de simultane analysene, bør det benyttes et gjennomsnitt over flere år fra disse analysene. Utvalget anbefaler at det er resultatene fra den fulle, simultane modellen som benyttes, når man har resultater fra denne tilgjengelig. Det er også noen fordeler med den forenklede, simultane modellen, og utvalget anbefaler at det framover gjøres en vurdering av om det er denne modellen som bør videreutvikles og oppdateres.

Utvalget mener det er en fordel å utnytte mest mulig informasjon i fastsettingen av kriteriene og vektingen av disse i kostnadsnøkkel, og mener derfor analysene av utgifter per innbygger bør suppleres med andre relevante metoder. Utvalget anbefaler derfor at det fortsatt benyttes brukerstatistikk for å fastsette vektingen av de ulike alderskriteriene i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, på samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, for å sikre nødvendig robusthet i fordelingen av tilskudd. En kombinasjon av brukerstatistikk og regresjonsanalyser vil i større grad fange opp betydningen av alderskriteriene enn det metodene hver for seg vil gjøre.

I inntektssystemet fordeles i utgangspunktet inntektene til kommunene med et likt beløp per

innbygger, før denne fordelingen korrigeres gjennom utgiftsutjevningen. Kommuner med et beregnet utgiftsbehov, målt per innbygger, som er høyere enn landsgjennomsnittet får et tillegg, mens kommuner med et lavere beregnet utgiftsbehov får et trekk. For å analysere hvilke faktorer som påvirker disse forskjellene mellom kommunene gjøres det derfor analyser av utgiftene målt per innbygger. Store forskjeller mellom kommunene, i for eksempel innbyggertall, gjør at det er vanskelig å gjøre analysene på de totale utgiftene.

I inntektssystemet er det kommunen som helhet som er analyseenhet, da målet med inntektssystemet er å fordele midler mellom kommunene. I mange kommuner er det imidlertid store forskjeller innad i kommunen, for eksempel har de største kommunene enkelte områder med større levekårsutfordringer enn andre områder. En mulig svakhet med analyser på kommunen som enhet er at disse forholdene ikke fanges opp i tilstrekkelig grad. Samtidig kan det også være slik at enkelte andre områder i kommunen i svært liten grad har denne typen utfordringer, og at gjennomsnittet for kommunen som helhet derfor ikke skiller seg så mye fra andre kommuner. Som et supplement til analysene av utgifter målt per innbygger bør det også gjøres analyser av dekningsgrader, og utgifter per enhet der dette er relevant.

9.5 Kapitalkostnader

De frie inntektene skal finansiere både drifts- og kapitalutgifter i tjenesteproduksjonen. I dag utjevnes ikke eventuelle variasjoner i kapitalutgifter gjennom utgiftsutjevningen. I praksis innebærer det at tilskudd til kapitalformål fordeles mellom kommunene gjennom innbyggertilskuddet, skatteinntektene (inkl. utjevning) og de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet.

Borgeutvalget ble bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og om kapitalkostnader bør omfattes av utgiftsutjevningen.¹¹ Utvalget viste til at de frie inntektene også skal finansiere kapitalutgifter i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon, og i prinsippet innebærer dette at også disse utgiftene bør omfattes av utgiftsutjevningen. Utvalget foreslo likevel ikke å inkludere kapitalutgifter i utgiftsutjevningen eller å innføre kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kapitalutgifter. Dette ble begrunnet med at mangelfulle data om kommunenes kapitalutgifter

¹¹ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

har gjort det vanskelig å inkludere utgiftene i utgiftsutjevningen, og at det derfor er vanskelig å identifisere hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes kapitalutgifter.

Avskrivninger er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, og kan ses på som en indikator på kommunenes kapitalutgifter. Avskrivninger i KOSTRA har først og fremst som formål å synliggjøre kostnadene som er forbundet med bruk av anleggsmidler i kommunenes tjenesteproduksjon (kapitalslit). For å måle kapitalslitet er det nødvendig å gjøre antakelser om levetid og avskrivningsfunksjoner for ulike typer kapital. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon, og anskaffelseskostnaden og verdsettingen av kapitalen er basert på den faktiske anskaffelseskostnaden (historisk kostnad). Den faktiske anskaffelseskostnaden justeres ikke for inflasjon.

I analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkler er avskrivninger holdt utenom, både i avhengig variabel i analysene av de ulike sektorene, i beregningene av sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel og i beregningen av totalt utgiftsbehov for sektoren samlet. Dette er i senere revisjoner av inntektssystemet begrunnet med usikkerhet ved kvaliteten på tallene for avskrivninger i KOSTRA, og forhold ved avskrivningene slik de rapporteres i KOSTRA.

Prosjektet «Kapitalkostnader i kommunene»

Telemarksforskning har på oppdrag fra utvalget vurdert om avskrivningene i KOSTRA gir et godt anslag på kommunenes kapitalkostnader, slik at disse kan benyttes i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.¹² Kapitalkostnader består av komponentene kapitalslit og rentekostnad. Kapitalslitet kommer til uttrykk gjennom avskrivningene i kommunenes driftsregnskap, mens rentekostnader kun delvis fanges opp i KOSTRA.

Telemarksforskning peker i rapporten på tre utfordringer med avskrivningene i KOSTRA:

1. Avskrivningene er basert på historisk anskaffelseskostnad, og tar dermed ikke hensyn til prisøkning over tid. Lineære avskrivninger basert på historisk kost, som i KOSTRA i dag, vil undervurdere kapitalkostnadene siden disse ikke vil ta hensyn til prisøkning over tid.
2. 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.

3. Hvis kapitalverdien nedskrives, for eksempel som følge av en skolenedleggelse, vil ikke dette synes i driftsregnskapet på noen annen måte enn at avskrivningene forsvinner.

Ifølge rapporten peker disse punktene delvis i ulike retninger, men i praksis vil de trekke i retning av at avskrivningene i KOSTRA klart undervurderer det reelle kapitalslitet. Dermed vil også de samlede kapitalkostnadene undervurderes i betydelig grad. Det tredje punktet tilsier at kapitalkostnadene i større grad vil undervurderes for kommuner med store nedskrivninger, for eksempel som følge av skolenedleggelser.

Telemarksforskning diskuterer i rapporten to ulike alternativer for å inkludere kapitalkostnadene i utgiftsutjevningen. Det første alternativet er å inkludere kapitalkostnadene både i analysene som ligger til grunn for kostnadsnøkkel og i det beregnede utgiftsbehovet som skal omfordes. Dette kan gjøres ved å inkludere avskrivninger i den avhengige variabelen i regresjonsanalysene som ligger til grunn for kostnadsnøkkel, og eventuelt også et rentepåslag. På denne måten vil kostnadsnøkkel ta hensyn til variasjonene i et kostnadsbegrep som tilsvarer summen av drifts- og kapitalkostnader, og beløpet som omfordes i utgiftsutjevningen vil også bestå av både drifts- og kapitalkostnader.

Alternativt kan kapitalkostnadene kun inkluderes i det beregnede utgiftsbehovet, uten at disse inkluderes i beregningen av kostnadsnøkkel. En slik tilnærming legger til grunn at de reelle kapitalkostnadene har omtrent samme variasjon som driftskostnadene, og kan være et aktuelt alternativ hvis man er i tvil om kvaliteten på de tilgjengelige målene på kapitalkostnadene.

Telemarksforskning har i et annet prosjekt beregnet et alternativt mål på kapitalkostnadene i kommunene, som imøtekommer de svakhetene de har pekt på knyttet til avskrivningene i KOSTRA.¹³ Analyser av disse tallene viser at variasjonene i dette beregnede, alternative målet på kapitalkostnadene ligger nærmere en fordeling per innbygger enn en fordeling som driftsutgiftene. Forskerne peker på at det tidligere

¹² Thorstensen m.fl. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene. Egnert til å ta inn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet?* TF-notat 15/2021. Telemarksforskning.

¹³ Håkonsen m.fl. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer. Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?* TF-rapport, nr. 399. Telemarksforskning.

argumentet med at det er usikkerhet rundt kvaliteten på føringen av avskrivninger i KOSTRA er mindre relevant nå enn tidligere, men at kritikken mot avskrivninger som mål på kapitalkostnadene fortsatt er relevant. Særlig peker Telemarksforskning på at problemstillingen rundt nedskrivninger er særlig interessant, fordi denne kan gi seg utslag i tydelige forskjeller i registreringen av kapitalkostnader i ulike kommuner.

På bakgrunn av gjennomgangen i prosjektet konkluderer Telemarksforskning med at de ikke vil foreslå noen endringer i beregningsgrunnlaget for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og at kapitalkostnader fortsatt bør holdes utenom. Avskrivningene i KOSTRA kan gi et upresist uttrykk for variasjonen i kapitalkostnader mellom kommuner, og en fordeling av ressurser tilsvarende et likt beløp per innbygger vurderes å være en akseptabel tilnærming.

Utvalgets vurdering og anbefaling – kapitalkostnader

De frie inntektene finansierer både drifts- og kapitalutgifter. Dette taler for at også kapitalutgifter bør omfattes av utgiftsutjevningen, slik at variasjoner i kommunenes kapitalutgifter utjevnes mellom kommunene. Dette krever imidlertid at det finnes data av god kvalitet som fanger opp de utgiftsforskjellene man ønsker å utjevne. Avskrivningene i KOSTRA er en indikator på kommunenes kapitalslit, men gir ikke et fullstendig bilde av kommunenes kapitalkostnader.

Tidligere har det vært konkludert med at kvaliteten på KOSTRA-tallene har vært for dårlig til å kunne benytte disse i utgiftsutjevningen. Thorstensen m.fl. (2021) peker i sin rapport på at kvaliteten trolig er bedre nå, men at reglene for hvordan avskrivningene skal føres i kommuneregnskapene kan skape skjevheter mellom kommunene. Dette taler mot at avskrivninger bør inngå som en del av utgiftsutjevningen.

Utvalget støtter vurderingene fra Telemarksforskning, og anbefaler at det ikke gjøres endringer i beregningsgrunnlaget i utgiftsutjevningen. Kapitalkostnader bør fortsatt holdes utenom utgiftsutjevningen, både i grunnlaget for analysene og i beregningene av det samlede utgiftsbehovet.

9.6 Datagrunnlag

Dette avsnittet omtaler ulike forhold ved datagrunnlaget og analysene som er lagt til grunn i utvalgets analyser og forslag til ny kostnads-

nøkkelel for kommunene. Forhold som omtales i dette avsnittet er:

- en vurdering av hvilke utgiftstall fra KOSTRA som skal legges til grunn i utgiftsutjevningen, tall for kommunekassen eller for kommunen «som konsern»,
- avhengig variabel i analysene av den enkelte sektor.
- omtale av ulike aktuelle forklaringsvariabler,
- kontrollvariabler i analysene,
- ekstremverdier i analysene,
- hvilken årgang analysene og forslaget baseres på,
- hvordan analyseresultater blir til en delkostnadsnøkkel, og
- hvordan det samlede utgiftsbehovet for sektoren beregnes.

9.6.1 Kommunekasse eller kommunekonsern

I dagens utgiftsutjevning er det benyttet utgiftstall for kommunekonsern, dvs. for kommunen som juridisk enhet, i analysene som ligger til grunn for de ulike delkostnadsnøkklene og for å fastsette den enkelte sektors andel av den samlede kostnadsnøkkel. I beregningen av samlet utgiftsbehov, som er grunnlaget for omfordelingen i utgiftsutjevningen, benyttes tall for kommunekassen. Det er med andre ord ulike grunnlagstall som benyttes i de ulike delene av utgiftsutjevningen i dag.

Kommunene kan organisere sin virksomhet i enheter utenfor kommunekassen, slik som i kommunale foretak, interkommunale samarbeid eller interkommunale selskaper (IKS). Tall for kommunekassen alene vil dermed kunne gi et skjevt bilde av kommunens utgifter, avhengig av hvordan kommunen har organisert seg. For å få et mest mulig riktig bilde av de totale kostnadene til en kommune, bør derfor tall for kommunekonsern benyttes. Disse tallene inkluderer både kommunekassen, men også kommunale foretak, interkommunale samarbeid og interkommunale foretak. Statistisk sentralbyrå benytter tall for kommunekonsern i sin hovedstatistikk for kommunene.

Utvalget mener dagens praksis med å bruke tall for kommunekonsern i analysene av kommunenes utgifter, og i fastsettingen av vekten mellom de ulike sektorene videreføres. De samme utgiftstallene bør også benyttes i beregningen av det samlede utgiftsbehovet for kommunene.

Boks 9.1 Definisjoner begrep i KOSTRA

Brutto driftsutgifter

Brutto driftsutgifter på den enkelte funksjon/tjenesteområde viser hvor mye den enkelte tjenesten koster i løpet av et år. Begrepet omfatter de løpende utgiftene til tjenesten, inkludert avskrivninger korrigert for viderefordeling av utgifter samt sykelønnsrefusjon og mva-kompensasjon.

Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at inntekter knyttet direkte til tjenesten, som for eksempel øremerkede tilskudd fra staten, brukerbetaling og andre direkte inntekter, er trukket fra. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye som finansieres gjennom frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Korrigerte brutto driftsutgifter

Korrigerte brutto driftsutgifter viser driftsutgiftene til egen tjenesteproduksjon inklusive merverdiavgift og avskrivninger, fratrukket sykelønnsrefusjon og kompensasjon for merverdiavgift. Korrigerte brutto driftsutgifter brukes i KOSTRA som grunnlag for å beregne produktivitetsindikatorer, det vil si mål på hva det koster å selv produsere en enhet av tjenesten.

Avskrivninger

Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon (dvs. kostnaden avskrives med samme årlige beløp, i x antall år) der verdsettingen av kapi-

talen er basert på anskaffelseskostnaden. Det blir ikke korrigert for at inflasjon påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellige tidspunkt. I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen.

Kommunekassetall

Brukes om regnskapstall der kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, ikke inngår.

Konserntall

KOSTRA konsern omfatter regnskapsenhetene som inngår i kommunen som juridisk enhet (kommunen som rettssubjekt) og kommunens deltakerandeler i interkommunale samarbeid som er eget rettssubjekt og deltakerandeler i interkommunale selskaper. KOSTRA konsern omfatter ikke andre virksomheter som er eget rettssubjekt og hvor kommunen er eier, deltaker el., enn de virksomhetene som er nevnt over. For eksempel er aksjeselskaper hvor kommunen er eier eller har en eierandel, ikke omfattet. SSB publiserer nå konserntall som standard i sine tabeller, og disse omtales som tall for «kommuner».

Funksjon

Funksjonene i KOSTRA grupperer kommunenes utgifter ut fra hvilke behov tjenestene skal dekke, og hvilke grupper tjenestene henvender seg til. Hver funksjon inneholder kommunenes utgifter på nært beslektede tjenester. Hvilke tjenester som er inkludert på den enkelte funksjon er nærmere bestemt i veilederen «Regnskapsrapporteringen i KOSTRA».

Kilde: SSB/KOSTRA

9.6.2 Avhengig variabel i analysene

I analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkler er det benyttet brutto driftsutgifter som mål på kommunenes utgifter til de ulike sektorene. Alternative utgiftsbegrep i KOSTRA er å benytte netto driftsutgifter eller korrigerte brutto driftsutgifter.

Borgeutvalget drøftet i sin utredning hvilket utgiftsbegrep som ga det beste målet på variasjonene i kommunenes ordinære utgifter.¹⁴ Utvalget valgte å benytte brutto driftsutgifter, og pekte på at dersom man benytter netto driftsutgifter som mål på ressursinnsatsen så vil kommunenes utgifter være påvirket av finansieringsmodellen, siden både brukerbetalinger og øremerkede tilskudd trekkes fra i dette utgiftsbegrepet. I departementets gjennomgang av delkostnadsnøkler i inntektssystemet i 2011 og i 2017 ble utvalgets vurderinger lagt til grunn.

I analysene av de ulike sektorene er det et mål å få et mest mulig helhetlig bilde av kommunenes utgifter, uavhengig av hvordan tjenesten er finansiert. Ved å bruke brutto driftsutgifter vil ikke utgiftene påvirkes av eventuelle inntekter fra øremerkede tilskudd eller brukerbetalinger. Man unngår også eventuelle svingninger over tid som følge av eventuelle tidsbegrensede øremerkede tilskudd, eller øremerkede tilskudd som senere har blitt innlemmet i rammetilskuddet.

I sum er det et sterkt samsvar mellom brutto og netto driftsutgifter, men det kan være forskjeller mellom kommuner og mellom sektorer. Et forhold som kan tilsi at netto driftsutgifter bør vurderes i stedet for brutto driftsutgifter, er at det i noen tilfeller kan variere fra kommune til kommune om brukerbetalinger går til kommunen eller direkte til (private) foretak som tilbyr tjenesten. Dette kan gi systematiske skjevheter mellom kommuner hvis man kun ser på brutto driftsutgifter. Dette er for eksempel tilfellet for fylkeskommunal kollektivtransport, der det varierer om billettinntektene er innom fylkeskommunens regnskap eller ikke. For kommunene har trolig dette et mindre omfang, men det kan være en aktuell problemstilling innenfor sektorer der det er større innslag av brukerbetaling. Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter kun driftsutgiftene til kommunens egen tjenesteproduksjon, og er derfor mindre aktuelt å benytte i analysene i utgiftsutjevningen.

Utvalget har lagt til grunn at det i hovedsak er brutto driftsutgifter som benyttes som utgiftsbegrep i analysene av variasjonene i kommunenes utgifter. På noen sektorer kan det være aktuelt å også se på andre utgiftsbegrep, særlig på sektorer med stort innslag av egenbetalinger. På noen sektorer med store øremerkede tilskudd er det også aktuelt å kontrollere for forhold som utløser øremerkede tilskudd, slik som antall flyktninger som utløser integreringstilskudd eller antall mottakere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Dette er omtalt under den enkelte delkostnadsnøkkel.

Som omtalt i avsnitt 9.5 mener utvalget at avskrivninger fortsatt bør holdes utenom i analysene og beregningene av utgiftsutjevningen. Avskrivningene trekkes derfor fra brutto driftsutgifter i den avhengige variabelen som benyttes i analysene av de ulike delkostnadsnøkler.

I brutto driftsutgifter ligger det også inne at kommunene har ulikt nivå på arbeidsgiveravgiften, jf. ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Satsene for arbeidsgiveravgiften varierer fra 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark, og medfører at kommuner i områder med lavere satser har lavere lønnskostnader enn øvrige kommuner, alt annet likt. Dette er en reell forskjell i kommunenes lønnskostnader, og det er ikke korrigert for denne forskjellen i den avhengige variabelen i utvalgets analyser.

9.6.3 Forklaringsvariabler og kriterier i kostnadsnøkkelen

I dag er det i hovedsak tre typer kriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene:

- alderskriterier
- strukturelle forhold ved kommunen, slik som kommunestørrelse og bosettingsmønster
- andre trekk ved befolkningen, sosioøkonomiske forhold i kommunene.

Alderskriteriene utgjør i dag om lag 70 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen. De største velferdstjenestene, som grunnskole, barnehage og pleie og omsorg, er i stor grad individrettede tjenester, og retter seg mot bestemte aldersgrupper i kommunen. Kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse utgjør en relativt liten del av den samlede kostnadsnøkkelen, men kriteriene er i stor grad omfordelende for den enkelte kommune. De resterende kriteriene i dagens kostnadsnøkkel er kriterier som sier noe om andre trekk ved befolkningen enn alderssammensetningen, blant annet ulike sosioøkonomiske krite-

¹⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

rier. Videre i dette avsnittet ses det nærmere på bosettingskriteriene i dagens kostnadsnøkkel, og hvordan disse er innrettet.

Utvalget har sett på om det er andre typer variabler enn de som benyttes i dagens inntektssystem som kan være aktuelle som nye kriterier å inkludere i kostnadsnøkkel. Utvalget har spesielt sett på mulige kriterier knyttet til rus og psykisk helse, og om folkehelseindikatorer utviklet av Folkehelseinstituttet kan benyttes i inntektssystemet. Disse er nærmere omtalt til slutt i avsnittet.

Bosettingsmønster og reiseavstander

I dagens kostnadsnøkkel er det to kriterier som sier noe om bosettingsmønsteret i kommunen; sonekriteriet og nabokriteriet. Disse kriteriene inngår i dag i delkostnadsnøkklene for grunnskole, pleie og omsorg og kommunehelse.

Bosettingskriteriene fanger opp at kommuner med et spredt bosettingsmønster har smådriftsulemper som følge av bosettingsmønsteret, og dermed også merkostnader knyttet til kommunal tjenesteproduksjon. Bosettingsmønsteret har for eksempel betydning for skolestrukturen i kommunen, og om kommunen kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler ved å ha større klasser. Innenfor helse- og omsorgssektoren gjør store reiseavstander at hjemmesykepleien i kommunen har lang reisevei til mange pasienter, og dermed rekker innom færre pasienter i løpet av en dag enn i mer tettbygde kommuner.

Både sone- og nabokriteriet beregnes med utgangspunkt i inndelingen av landet i grunnkretser. Norge er i dag delt inn i rundt 14 000 grunnkretser. Grunnkretsene består av geografisk sammenhengende områder, som skal være stabile over en rimelig tidsperiode. En sone er definert som et geografisk sammenhengende område av grunnkretser, og sonene i en kommune danner geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. I hver sone skal det bo minst 2 000 innbyggere, og hvis det er færre enn 2 000 innbyggere i en kommune utgjør hele kommunen en sone i seg selv. I hver sone er det definert et senter, som er den grunnkretsen i sonen med det høyeste innbyggertallet.

Kommunens verdi på sonekriteriet er summen av den enkelte innbyggers reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senteret i sonen. Nabokriteriet beregnes som den enkelte innbyggers reiseavstand fra senteret i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets. Reiseavstandene beregnes med utgangspunkt i veinettet, og ferge-

strekninger kompenseres særskilt. For øyer uten fergeforbindelse eller der det ikke er tilgjengelig informasjon om veinettet, beregnes det en avstand ved hjelp av luftlinje. På samme måte som for fergestrekninger, beregnes det et tillegg i reiseavstanden ved bruk av luftlinje.

Kommunene med de høyeste verdiene på bosettingskriteriene er kommuner bestående av flere øyer uten fergeforbindelse og svært spredtbygde kommuner. Lurøy kommune er den kommunen med høyest verdi på både sone- og nabokriteriet, og kommunen har en verdi på disse kriteriene som er om lag 20 ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Andre kommuner med høye verdier på bosettingskriteriene er Rødøy, Gulen, Lebesby, Engerdal og Bremanger, som alle har verdier på sonekriteriet mellom 7,8 til 12 ganger landsgjennomsnittet. Figur 9.4 viser kommunenes verdi på sonekriteriet per 1.1.2020. Landsgjennomsnittlig verdi på kriteriet er lik 1, og jo mørkere farge jo høyere er kommunens verdi på kriteriet.

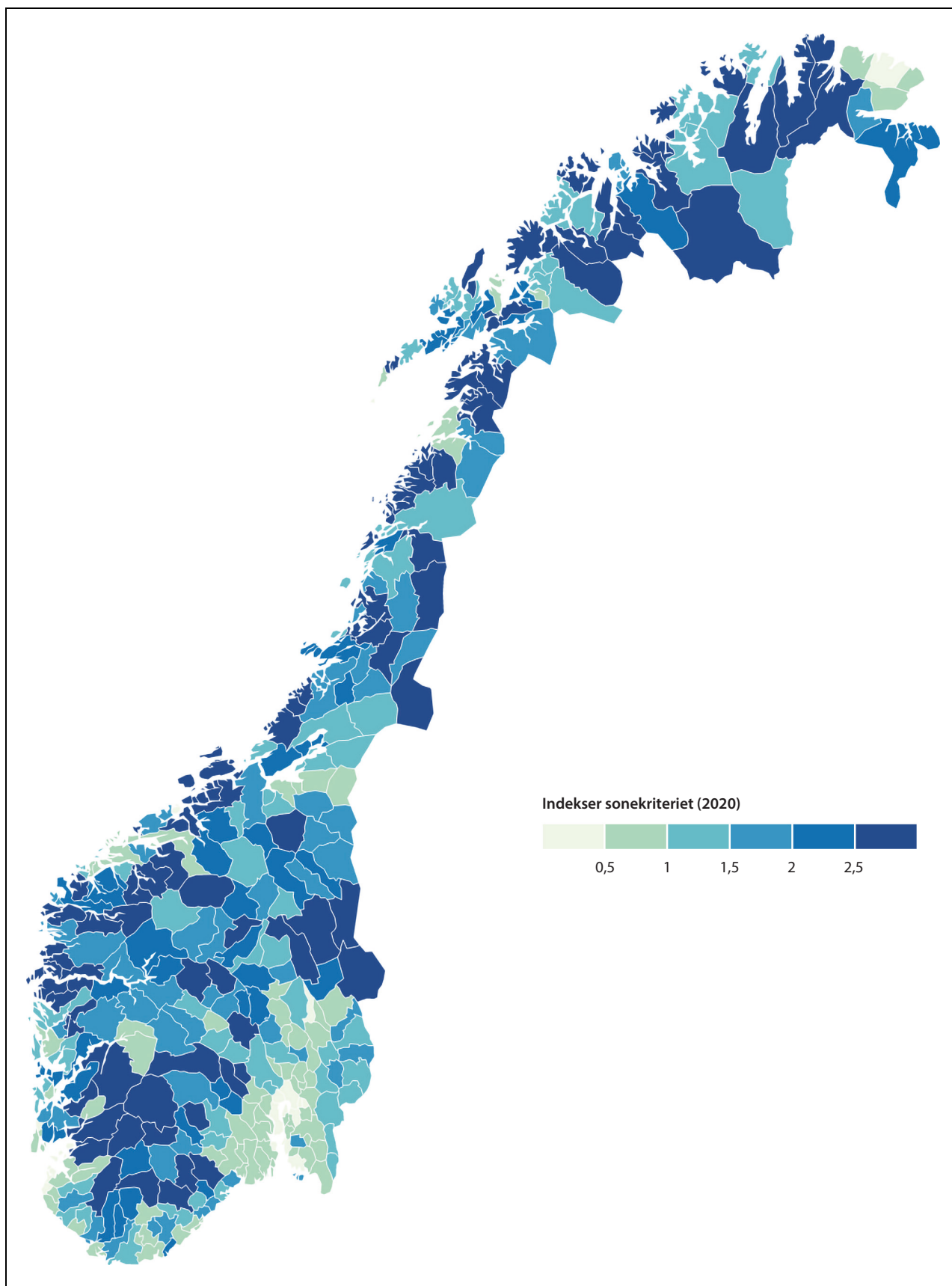
Det er også en klar sammenheng mellom kommunens sentralitetsnivå, målt ved SSBs sentralitetsindeks, og bosettingskriteriene i kostnadsnøkkel. Figur 9.5 viser gjennomsnittlig verdi på sone- og nabokriteriet for kommunene gruppert etter sentralitetsnivå. De mest sentrale kommunene (sentralitetsnivå=1) har i gjennomsnitt lavest sone- og naboindeks, mens de minst sentralt beliggende kommunene (sentralitetsnivå= 6) i gjennomsnitt har høyest indeksverdi på bosettingskriteriene.

Data for rus og psykisk helse

Det har flere ganger tidligere vært forsøkt å finne gode data som kan si noe om omfanget av rus- og psykiske lidelser, og som også kan benyttes som kriterium i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Senter for økonomisk forskning (SØF) og SINTEF Teknologi og samfunn i 2017 prosjektet *Rus og psykisk helse i inntektssystemet*.¹⁵ Formålet med prosjektet var å vurdere ulike datakilder og etablere et datasett som kan brukes til å undersøke sammenhengen mellom rus- og psykiske lidelser og kommunenes utgifter til sosialhjelp og barnevern.

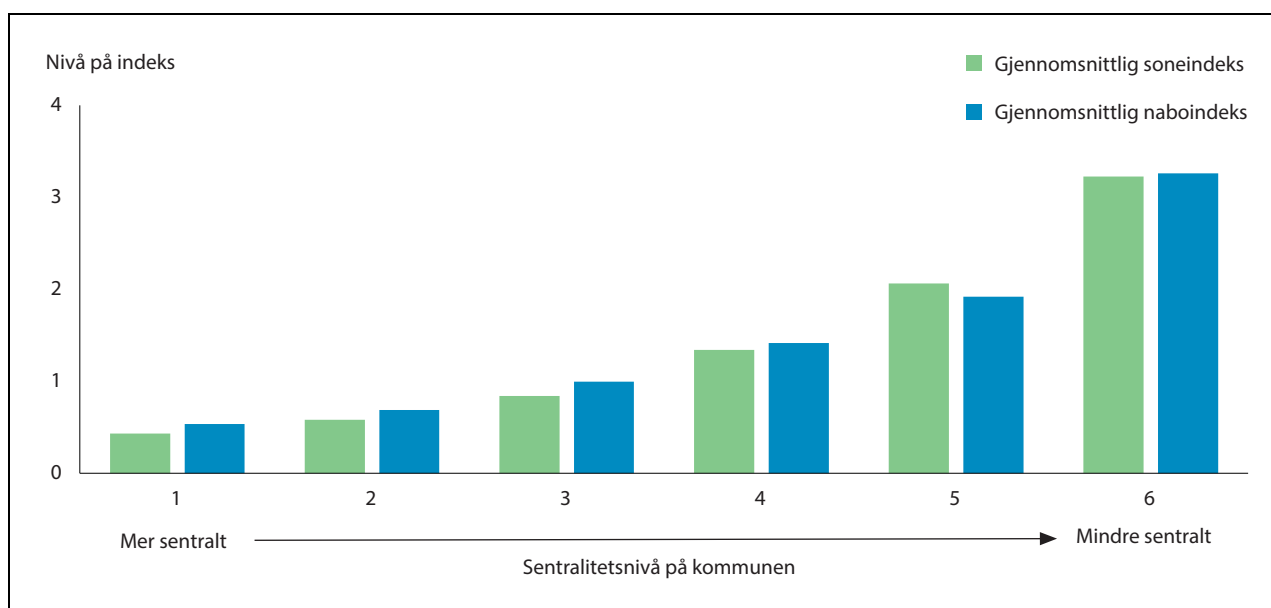
I prosjektet gjorde de en vurdering av ulike datakilder som kunne gi informasjon om forekomsten av rus- og psykiske lidelser i kommu-

¹⁵ Haraldsvik m.fl. (2017). *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 03/17. Senter for økonomisk forskning.



Figur 9.4 Kommunenes indeksverdi på sonekriteriet. Tall per 1.1.2020.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Grønt hefte 2021.



Figur 9.5 Variasjon i bosettingskriteriene (Y) etter sentralitetsnivå (X).

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

nene, og pekte på at det var mest aktuelt å gå videre med data fra Norsk pasientregister (NPR) og Databasen for kontroll og utbetaling av helse-refusjoner (KUHR).

Utvalget har i sitt arbeid innhentet data fra både NPR og Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) for omfanget av psykiske lidelser og rusproblemer i kommunene. Begge disse registrene registrerer diagnoser. NPR inneholder data fra spesialisthelsetjenesten om alle som venter på eller har fått helsehjelp fra helseforetakene eller virksomheter som helseforetakene har inngått avtale med, mens KPR inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Fra begge registrene har utvalget mottatt aggregerte tall for kommunen som helhet, på antall personer som har diagnoser knyttet til rus og psykisk helse.

En aktuell problemstilling knyttet til disse dataene er om denne typen diagnosedata bør benyttes i inntektssystemet. Det kan være vanskelig å avgrense hvilke diagnoser som skal inngå, og hvor grensene skal gå mot andre typer diagnoser. Kriteriene i inntektssystemet bør også i størst mulig grad være basert på offentlig og lett tilgjengelig statistikk, som oppdateres årlig. Data om diagnoser er individdata, og for kommuner med få innbyggere vil det ikke alltid være mulig å få eksakte tall for antall personer med ulike diagnoser.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen bør også være objektive, det vil si at kommunen selv ikke kan påvirke verdien på kriteriet. Dataene fra både

NPR og KPR baserer seg imidlertid ikke på innrapportering fra kommunene, men er data som er hentet fra ulike helseregistre. Dette gjør at det er mindre problematisk å benytte disse dataene i inntektssystemet, siden disse hentes fra etablerte registre og ikke innrapporteres av kommunen selv. Utvalget vurderer at disse kriteriene oppfyller kravene til objektivitet. Diagnosen settes av helsepersonell og kommunene har ikke mulighet til å påvirke antall personer med en relevant diagnose.

En utfordring med å bruke disse registrene for å fange opp forekomsten av rus og psykiske lidelser kan være at mange som sliter med denne typen problemer ikke er i kontakt med helsetjenesten, og dermed ikke vil fanges opp i disse registrene. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til disse dataene, mener utvalget at dette er indikatorer som kan si noe om forekomsten av problemer knyttet til rus og psykisk helse i kommunene, og utvalget har derfor valgt å teste ut disse indikatorene i analysene på sektorene der dette anses som relevant. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.

Nærmere om folkehelseprofiler utarbeidet av Folkehelseinstituttet¹⁶

Folkehelseinstituttet har utarbeidet folkehelseprofiler for alle kommuner, som består av en rekke indikatorer som sier noe om folkehelsen i kom-

¹⁶ Folkehelseinstituttet (2022).

munen. Utvalget har sett nærmere på om noen av disse indikatorene er aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen, enten alene eller som en samlet helseindeks som kan si noe generelt om helsestilstanden i kommunene.

Folkehelseprofilene består av 34 indikatorer innenfor temaene befolkningssammensetning, oppvekst og levekår, miljø, skader og ulykker, helserelatert adferd og helsetilstand. Noen av indikatorene er om lag de samme som kriterier som allerede inngår i dagens kostnadsnøkkel, men i tillegg har folkehelseprofilene noen indikatorer som er mer direkte mål på sykелighet og helsetilstand i befolkningen.

Utvalget har vurdert om det på bakgrunn av indikatorene i folkehelseprofilen kan lages noen sammensatte indekser som kan si noe om befolkningens helsetilstand, og om disse kan benyttes for å si noe om variasjonene innenfor kommunenes utgifter innenfor for eksempel sektorene pleie og omsorg og kommunehelse. De mest aktuelle indikatorene er imidlertid allerede en del av kostnadsnøkkelen, slik som andel eldre, barn med enslig forsørger og antall med lav inntekt, og utvalget har ikke gått videre med å lage nye indekser. Bruk av sammensatte indekser i kostnadsnøkkelen vurderes å være et kompliserende element, som gjør det vanskelig å gjennomskue effekten av et kriterium. Flere av indikatorene er imidlertid testet ut i analysene av de ulike sektorene, og dette er nærmere omtalt i kapittel 10 om de ulike delkostnadsnøkklene.

9.6.4 Kontrollvariabler i analysene

Når utgangspunktet for analysene er kommunenes faktiske utgifter, vil deler av variasjonen mellom kommunene også skyldes forskjeller i kommunenes prioriteringer, økonomiske situasjon og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Dette er forhold som det ikke skal kompenseres for gjennom utgiftsutjevningen, slik at man i de statistiske analysene må prøve å kontrollere for slike forhold.

Inntektsnivået varierer betydelig mellom kommunene, og vil gi forskjeller i både omfang, kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet. I utgiftsutjevningen er prinsippet at det er ufrivillige kostnadsforskjeller som skal utjevnes. Frivillige kostnadsforskjeller er forskjeller som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard, kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil kunne svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at

kommuner som produserer effektivt vil få reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

I analysene av de ulike sektorene kontrolleres det derfor for inntektsnivået i kommunen, for å holde effektene av høyere inntektsnivå utenfor i fastsettingen av kriterier og vektingen av disse i utgiftsutjevningen. Felles for alle sektorer er at det kontrolleres for det generelle inntektsnivået i kommunen, mens på noen sektorer vil det også være større øremerkede tilskudd som bør hensyntas i analysene.

Kommuner med særlig høye inntekter, blant annet fra naturressursinntekter eller regionalpolitiske tilskudd, vil kunne ha et dyrere, og bedre, tjenestetilbud enn nødvendig på grunn av at de har høye inntekter. Dette er forhold som ikke skal kompenseres gjennom utgiftsutjevningen. For å unngå at dette gir seg utslag i kostnadsnøkklene har utvalget, på samme måte som i tidligere analyser, kontrollert for effekten av høye inntekter ved å benytte frie inntekter per innbygger (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) som kontrollvariabel i analysene. Ved å kontrollere for dette vil den rene inntektseffekten isoleres, og det vil gi riktigere verdi på de øvrige variablene i analysene.

På noen sektorer kan det også være andre ting man bør kontrollere for i analysene, for eksempel øremerkede tilskudd til de samme tjenestene som finansieres av de frie inntektene. Eksempel på dette er integreringstilskuddet som gis til kommuner som bosetter flyktninger, og som vil være noe man må vurdere i analysene av sektoren for sosiale tjenester.

9.6.5 Ekstremverdier i analysene

Enkelte kommuner kan ha svært høye eller lave verdier på kriterier inkludert i analysene, eller at utgiftene per innbygger på en sektor skiller seg betydelig ut fra de øvrige kommunene. Slike ekstremverdier kan påvirke analyseresultatene, og kan gjøre at noen kommuner bør utelates fra analysene, slik at ikke noen få observasjoner påvirker resultatene uforholdsmessig mye. I analysene av variasjoner i kommunenes utgifter for å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen er det imidlertid ønskelig å beholde mest mulig av variasjonen mellom kommunene i analysene. I utvalgets analyser er det foretatt en vurdering av hvilke kommuner som representerer ekstremverdier, og som dermed bør tas ut av analysegrunnlaget, for hver enkelt sektor. Hvilke kommuner som er ute-

latt fra analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til de ulike delkostnadsnøkklene er nærmere omtalt i vedlegg 2, om analyseresultatene.

9.6.6 Analysegrunnlag – årgang

I utvalgets analyser av utgiftsutjevningen og de ulike delkostnadsnøkklene er det benyttet regnskapstall for 2019 fra KOSTRA. Koronapandemien i 2020 og 2021 har påvirket kommunene og kommuneøkonomien, og gjør at det er stor usikkerhet knyttet til om regnskapstallene for disse årene er et godt grunnlag for å analysere variasjonene i kommunenes utgifter.

En svakhet ved å ikke benytte regnskapstallene for 2020 er at eventuelle endringer som følge av det relativt store antallet kommunesammenslåinger i 2020 ikke er inkludert i analysegrunnlaget. Samtidig kan det også være midlertidige kostnader knyttet til det første året som ny kommune, som ikke er så relevant for utgiftsfordelingen de kommende årene. Utvalget mener usikkerheten rundt hvordan pandemien har påvirket utgiftstallene er en større ulempe enn at analysene blir utført på kommunestrukturen før 2020. Pandemien rammet kommunene, og ulike deler av landet, noe ulikt og på ulike tidspunkt. Dette gjør at det kan være store forskjeller mellom kommuner og ulike kommunetyper i hvordan utgiftene ble påvirket, noe som igjen kan påvirke resultatene i analyser av kommunenes utgifter.

Utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkkel og samlet kostnadsnøkkel er derfor basert på 2019-tall. Analysene er også testet på flere årganger, for å undersøke stabiliteten over tid. Utvalget anbefaler imidlertid at dette følges opp framover, og at utvalgets analyser suppleres med analyser av nyere tall. Tallene for 2021 er trolig også sterkt påvirket av pandemien, men det bør undersøkes nærmere om disse tallene kan legges til grunn i utgiftsutjevningen.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er basert på analyser av 2019-tall, men utvalget har korrigert forslagene for endringene i kommunestruktur i 2020, slik at utvalgets forslag til kostnadsnøkkel er sammenliknbar med kostnadsnøkkel for kommunene i 2022.

9.6.7 Fra analyser til kostnadsnøkkel

Som omtalt over er målet med analysene av den enkelte sektoren i utgiftsutjevningen å komme fram til kriterier som bidrar til å forklare hvorfor utgiftene til sektoren, målt per innbygger, varierer mellom kommunene. De kriteriene som er stati-

stisk signifikante i analysene, dvs. at det med relativt stor grad av sikkerhet har betydning for variasjonen i utgiftene, antas å være aktuelle kriterier i delkostnadsnøkkel.

For å bestemme betydningen av kriteriet i delkostnadsnøkkel, det vil si hvilken vekting kriteriet skal få, benyttes koeffisienten fra analysen, de totale utgiftene på sektoren og summen av kriteriet for alle kommunene inkludert i analysen. Vektingen av kriteriet bestemmes ut fra denne formelen:

$$\text{Vekting av kriteriet} = (\text{koeffisienten fra analysen} * \text{sum kriterieverdi}) / \text{sum utgifter}$$

I beregningen av kriterievekten benyttes summen på kriteriet og utgiftene til sektoren, for de kommunene som er inkludert i analysen. Eventuelle ekstremverdier som er ekskludert fra analysene holdes utenom denne beregningen.

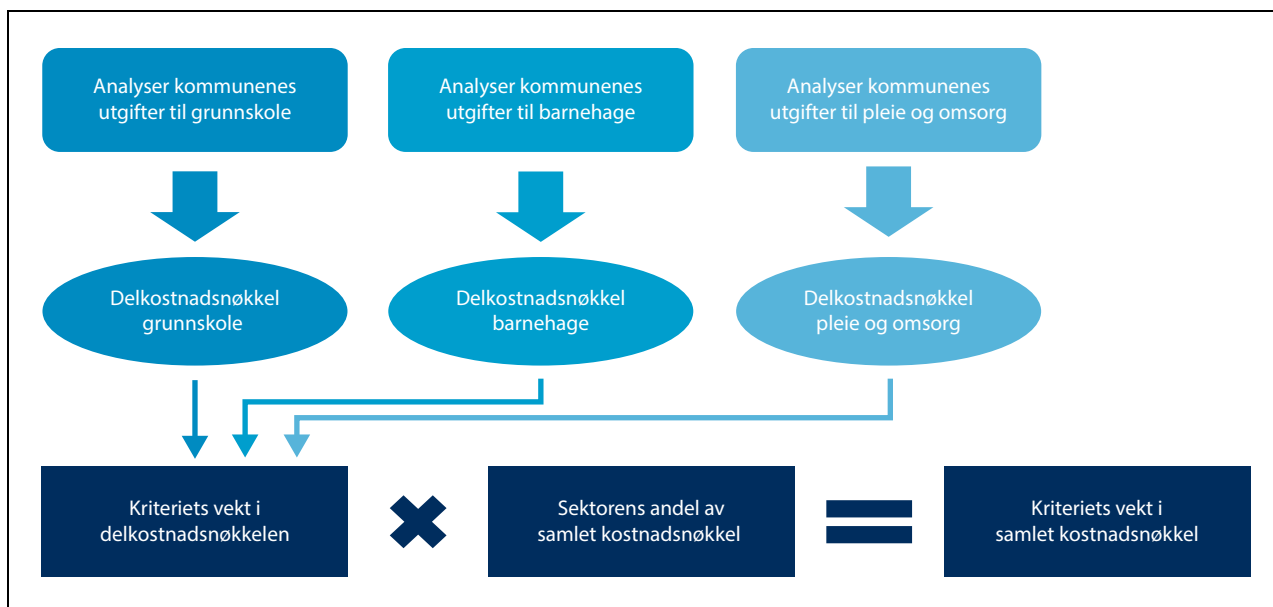
Denne beregningen gjøres for alle kriterier som skal inkluderes i delkostnadsnøkkel. Summen av vektingen av de ulike kriteriene vil ikke nødvendigvis bli lik 1, og det må da gjøres en korleksjon av vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkkel. Hvis summen er mindre enn 1 er det en «rest-vekt» til fordeling, og denne må fordeles på de øvrige kriteriene i delkostnadsnøkkel eller den legges på antall innbyggere i målgruppen. Hvis vektingen av kriteriene summerer seg til mer enn 1 må vektingen av kriteriene reduseres, og i dagens delkostnadsnøkkel er dette løst ved at alle kriterier vektet ned proporsjonalt.

Samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel. Dette gjøres ved at det enkelte kriterium i delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel. Noen kriterier inngår i flere delkostnadsnøkler, og da summeres betydningen av kriteriet fra de ulike delkostnadsnøkklene. Metoden for å komme fram til en samlet kostnadsnøkkel er illustrert i figur 9.6.

9.6.8 Beregning av samlet utgiftsbehov

Grunnlaget for omfordelingen i utgiftsutjevningen er samlet utgiftsbehov. Utgiftsbehovet beregnes i makro, og benyttes for å beregne hva en gjennomsnittlig innbygger koster. Det er dette gjennomsnittet per innbygger som er grunnlaget for utgiftsutjevningen. Ved hjelp av kostnadsnøkkel bereg-



Figur 9.6 Fra analyser til delkostnadsnøkler, til samlet kostnadsnøkkel.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet. Figur ved utvalget.

nes utgiftsbehovet per innbygger for den enkelte kommune. En kommune med et beregnet utgiftsbehov over gjennomsnittet får et tillegg i utgiftsutjevningen mens en kommune med beregnet utgiftsbehov under gjennomsnittet får et trekk.

For å beregne samlet utgiftsbehov tas det utgangspunkt i siste tilgjengelige regnskapstall fra KOSTRA, og summen av netto driftsutgifter, fratrasket avskrivninger, for de funksjonene som inngår i utgiftsutjevningen. Når fordelingen av rammetilskuddet skal beregnes i statsbudsjettet høsten før budsjettåret er siste tilgjengelige regnskapstall fra KOSTRA fra to år før budsjettåret. For statsbudsjettet for 2021 ble det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tallene for 2019. For å komme fram til et anslag på hva kommunenes utgiftsbehov vil være i budsjettåret blir dette beløpet framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2021. I tillegg korrigeres utgiftsbehovet for eventuelle oppgaveendringer eller andre endringer som vil påvirke kommunenes utgiftsbehov.

I statsbudsjettet for 2022 ville normalt sett regnskapstallene for 2020 blitt benyttet for å beregne utgiftsbehovet. På grunn av koronasituasjonen med ekstraordinære overføringer til kommunesektoren og endret aktivitet mellom de ulike sektorene ble det derfor benyttet regnskapstall for 2019 i beregningen av utgiftsbehovet.¹⁷

I utvalgets beregninger av fordelingsvirkninger er utgiftsbehovet fra statsbudsjettet for 2022 lagt til grunn, korrigert for de endringene utvalget foreslår når det gjelder hvilke utgifter som skal omfattes av utgiftsutjevningen og hvilke sektorer disse skal tilhøre.

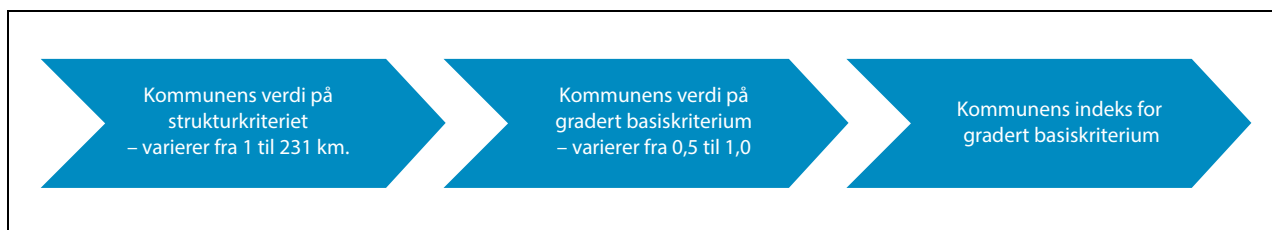
9.7 Kompensasjon for smådriftsulemper – gradert basiskriterium

9.7.1 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper – gradert basiskriterium

Kommunene blir i dag kompensert for smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse gjennom utgiftsutjevningen og kriteriet gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Gjennom modellen for gradert basiskriterium differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, ut fra i hvilken grad smådriftsulempene ses på som ufrivillige.

I dagens kostnadsnøkkel inngår kriteriet i fire delkostnadsnøkler; administrasjon og miljø, grunnskole, kommunehelse og pleie og omsorg. Innenfor administrasjon og miljø vil dette typisk være kostnader til tjenester alle kommuner må ha, slik som politiske funksjoner og sentral kommuneadministrasjon. Det samme gjelder også innenfor de tre andre sektorene, der det er noen kostnader alle kommuner har – uavhengig av innbyggertall. I den samlede kostnadsnøkkelen

¹⁷ Prop. 1 S (2021–2022) *Statsbudsjettet 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Figur 9.7 Stegene for å beregne kommunens indeks for gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen.

har gradert basiskriterium en verdi på 1,6 pst. i 2022. Det betyr at kriteriet omfordeler 1,6 pst. av det samlede utgiftsbehovet, om lag 5,1 mrd. kroner. Når det gjelder smådriftsulemper knyttet til tjenesteytingen innad i en kommune blir dette kompensert gjennom bosettingskriteriene.

Fram til endringen av inntektssystemet i 2017 hadde alle kommuner samme verdi på basiskriteriet (lik 1), og alle kommuner mottok det samme beløpet per kommune gjennom dette kriteriet uansett størrelse. Fra og med 2017 ble basiskriteriet erstattet av det graderte basiskriteriet. Dette innebærer at alle kommuner ikke lenger har samme verdi på basiskriteriet, og basiskriteriet utløser ikke lenger det samme beløpet for alle kommuner. Begrunnelsen for denne endringen var at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, og at kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse dermed ikke er en fullt ut frivillig kostnad som bør kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen.¹⁸

Det graderte basiskriteriet er utformet slik at alle kommuner har en verdi på kriteriet mellom 0,5 og 1. Kommuner med verdien 1 får full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå, mens de øvrige kommunene får en noe lavere kompensasjon. Alle kommuner er sikret minimum halvparten av det beløpet full kompensasjon utløser, ved at ingen kommuner har en verdi under 0,5. Å fastsette minimumsnivået til 0,5 er et politisk valg, og ble fastsatt som en del av avtalen om nytt inntektssystem i 2016.

For å fastsette den enkelte kommunes verdi på det graderte basiskriteriet, benyttes strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredthet i regionen. Formålet med kriteriet er å si noe om avstander og bosettingsmønster, uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser. Dette til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene

(sone- og nabokriteriet) som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå 5 000 innbyggere, uavhengig av kommunegrensen. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere¹⁹, mens Langørgen m.fl. (2005) fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.²⁰

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de øvrige bosettingskriteriene i inntektssystemet. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstyngdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstyngdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antallet personer.

Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen, har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulemper ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønste-

¹⁸ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

¹⁹ Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

²⁰ Langørgen m.fl. (2005). *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

ret innad i kommunen. Dette er imidlertid forhold som fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, sonekriteriet og nabokriteriet.

Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Lange reiseavstander på strukturkriteriet vil være en indikasjon på at reiseavstander til nabokommunene kan være til hinder for at kommunene kan samarbeide med hverandre om tjenesteproduksjon eller eventuelt slå seg sammen, mens det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen.

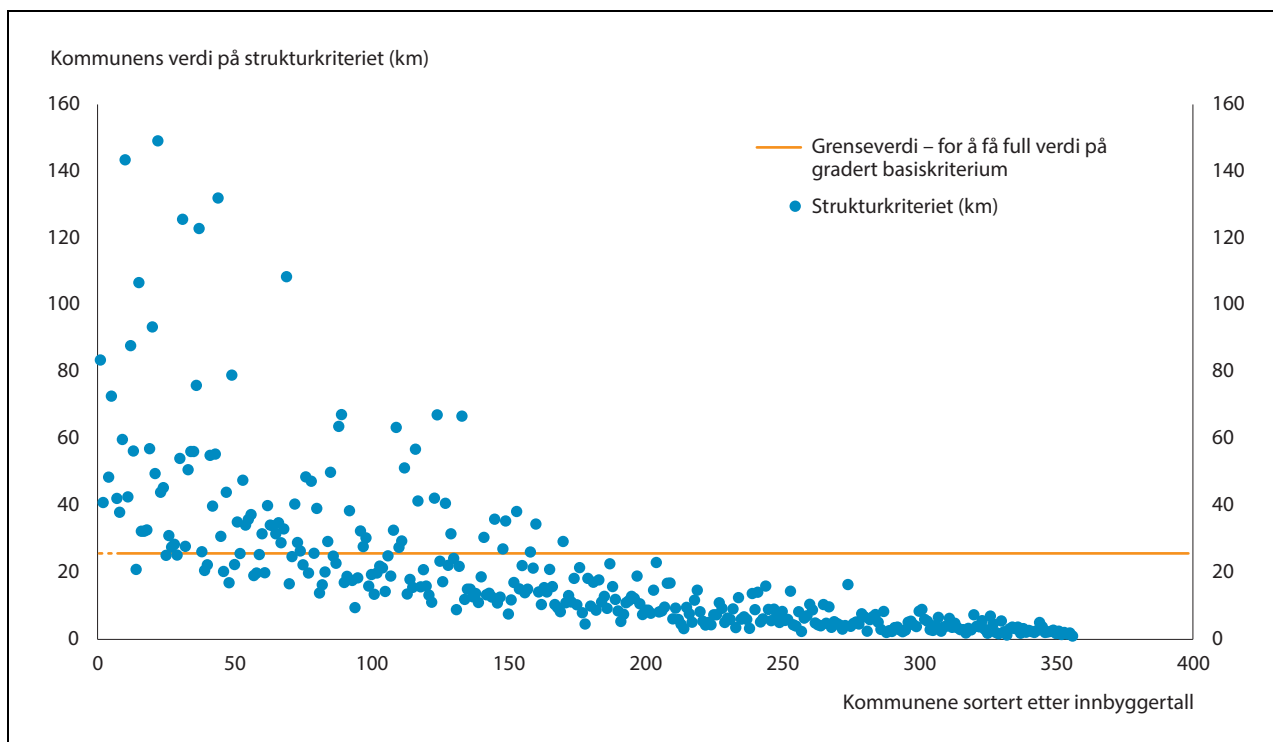
Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir dermed en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er lange kan smådriftsulempene i større grad ses på som ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene i større grad er frivillige. Strukturkriteriet benyttes i dag for å differensiere kommunenes verdi på basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulempene.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå

har ufrivillige kostnadsulempene, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempene som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet, bestemt av nivået på strukturkriteriet, men ingen kommuner har verdi under 0,5 på gradert basiskriterium. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få gradvis lavere kompensasjon.

For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), ble den øvre grenseverdien knyttet opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet ved innføringen i 2017. Grenseverdien ble satt til gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Dette ble begrunnet med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulempene, og at det derfor er rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene. I kommuneproposisjonen for 2020 ble det slått fast at grenseverdien skulle holdes uendret på 25,7 km, fram til neste revisjon av kostnadsnøkkelen.

Figur 9.8 viser kommunenes verdi på strukturkriteriet (prikker) og grenseverdien for å få full verdi på gradert basiskriterium (linje). Kommu-



Figur 9.8 Kommunenes verdi på strukturkriteriet, og grenseverdien for å få full verdi på gradert basiskriterium. Kommunene sortert etter størrelse, fra minst til størst. Tall for 2021.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ner som ligger over den oransje linjen vil få verdi lik 1 på gradert basiskriterium, altså full verdi på samme måte som før endringen i 2017. Kommuner med verdier under den oransje linjen vil få verdier mellom 0,5 og 1.

Med tall for 2022 utgjør full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom gradert basiskriterium om lag 18,5 mill. kroner per kommune, mens kriteriet utløser om lag 9,2 mill. kroner for kommuner med verdi lik 0,5 på gradert basiskriterium. Med denne modellen videreføres full kompensasjon for smådriftsulempen gjennom gradert basiskriterium for de kommunene som har reiseavstander over den fastsatte grensen, som tidligere. For kommuner med kortere reiseavstander, målt ved strukturkriteriet, er det en gradvis nedtrapping av graden av kompensasjon for smådriftsulempen ned til verdi lik 0,5.

Kartet i figur 9.9 viser kommunenes verdi på strukturkriteriet i 2020. De lyseste fargene viser kommunene med de korteste avstandene på dette kriteriet, mens de tre mørkeste kategoriene viser kommuner med avstander over 25 km. Kommuner med reiseavstander over 25,7 km på strukturkriteriet får verdien 1 på gradert basiskriterium, og dermed full kompensasjon for smådriftsulempen på kommunenivå. Av kartet ser vi at det er kommuner i de nordligste fylkene, Trøndelag og Vestland som har de høyeste verdiene på strukturkriteriet, i tillegg til enkelte kommuner i Rogaland, Agder og Innlandet.

9.7.2 Utvalgets vurderinger og anbefaling

Et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen har vært at kommunene skal kompenseres fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempen, ved at kommunene kan velge å organisere seg annerledes. Full kompensasjon for smådriftsulempen knyttet til å administrere en kommune kan dermed gå på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg. Dette er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, og er tidligere belyst av både Rattsutvalget (NOU 1996: 1) og Borgeutvalget (NOU 2005: 18).

Borgeutvalget pekte blant annet på at smådriftsulempen i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke for eksempel ved å slå seg sammen med andre kommuner, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt i forhold til kommunestørrelse i den grad smådriftsulempen er «frivillige». I dag behandles

kommunene ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulempen i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulempene gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

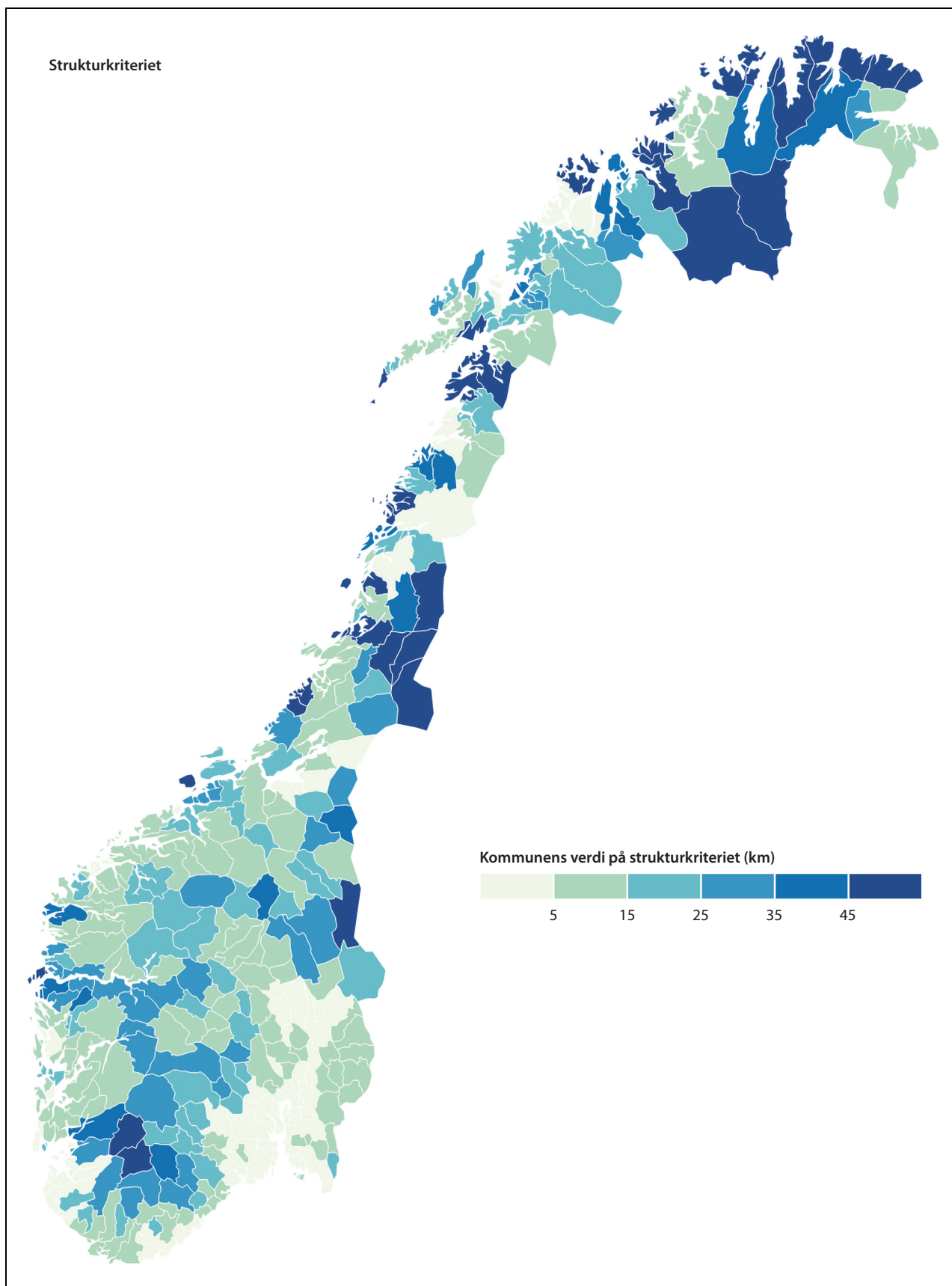
Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller. Utvalget mener derfor at det på prinsipielt grunnlag er rimelig å kun kompensere for ufrivillige smådriftsulempen, og at det er et skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen i utgiftsutjevningen. Utvalget mener imidlertid at dagens modell for differensiering av kompensasjonen for smådriftsulempen ikke er treffsikker nok, og at det derfor bør gjøres noen endringer i innretningen av strukturkriteriet som ligger til grunn for modellen for gradert basiskriterium.

Dagens strukturkriterium beregner reiseavstanden for hver enkelt innbygger for å nå 5 000 innbyggere. Mange små og spredtbygde kommuner, som ligger i spredt befolkede områder, får dermed en svært høy verdi på strukturkriteriet. Etter utvalgets vurdering er grenseverdien på 5 000 innbyggere for høy i disse tilfellene. En liten kommune kunne redusert smådriftsulempene ved å samarbeide om tjenesteproduksjonen eller slå seg sammen med andre kommuner, selv om samarbeidsenheten eller den nye kommunen ikke blir over 5 000 innbyggere. En annen svakhet ved dagens strukturkriterium er at for mange kommuner med over 5 000 innbyggere vil kriteriet i stor grad kun beregne reiseavstander innad i kommunen. Kriteriet sier dermed i liten grad noe om reiseavstander til andre kommuner i området, og kommunen får dermed beregnet korte reiseavstander selv om det kan være store avstander til andre omkringliggende kommuner.

Som et alternativ til dagens strukturkriterium har utvalget også vurdert alternative innretninger der kriteriet beregnes som reiseavstanden til et høyere antall innbyggere (10 000, 15 000 og 20 000). Utvalget finner imidlertid ikke at disse alternative innretningene på kriteriet løser utfordringene i dagens strukturkriterium, og anbefaler ikke å gå videre med disse alternativene.

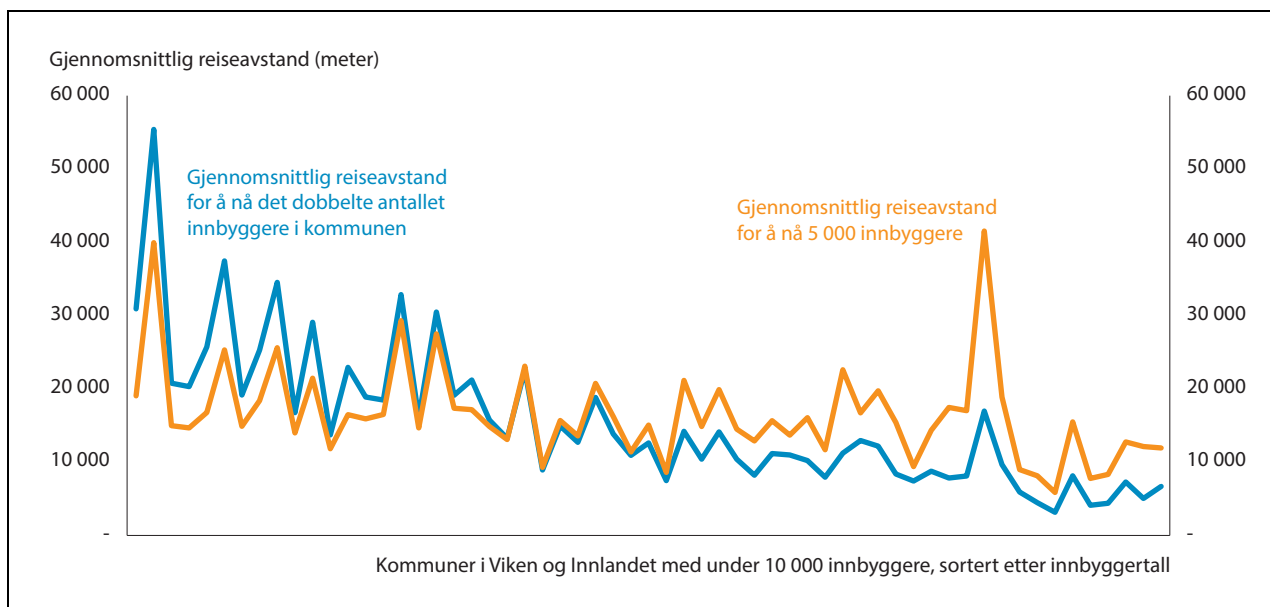
Håkonsen og Lunder (2016) skisserte en alternativ modell, der strukturkriteriet beregnes som reiseavstanden til det dobbelte av innbyggertallet i egen kommune.²¹ Utvalget mener denne inn-

²¹ Håkonsen, L. & Lunder, T. E. (2016). *Strukturkriteriet i forslaget til nytt inntektssystem – fungerer det etter intensjonen?* Samfunnsøkonomen, 4/2016, s. 29–40.



Figur 9.9 Kommunenes verdi på strukturkriteriet. 1.1.2020.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Grønt hefte 2021.



Figur 9.10 Alternativ utforming strukturkriteriet, kommuner med under 10 000 innbyggere. Kommunene sortert etter kommunistørrelse.

Kilde: Beregninger utført av SSB, på oppdrag fra utvalget.

retningen av kriteriet i større grad gir et riktigere bilde av i hvilken grad smådriftsulempene knyttet til kommunistørrelse kan ses på som frivillige enn dagens innretning på strukturkriteriet. For de større kommunene vil imidlertid en slik innretning gjøre at de større kommunene vil få beregnet høye verdier på strukturkriteriet, samtidig som det er liten grunn til å tro at disse kommunene har smådriftsulempene i tjenesteproduksjonen. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres et skille i beregningen av strukturkriteriet, for kommuner med over og under 10 000 innbyggere.

Utvalget anbefaler at innretningen av strukturkriteriet endres etter disse prinsippene:

- Kommuner med under 10 000 innbyggere: Reiseavstanden for den enkelte innbygger beregnes til det dobbelte av innbyggertallet i egen kommune. For en kommune med 1 500 innbyggere beregnes reiseavstanden for å nå 3 000 innbyggere, mens for en kommune med 7 000 innbyggere beregnes avstanden for å nå 14 000 innbyggere.
- Kommuner med over 10 000 innbyggere: Kommunens verdi på strukturkriteriet beregnes som reiseavstanden for den enkelte innbygger for å nå 20 000 innbyggere.

Utvalget har i sitt arbeid kun hatt tilgjengelige tall på denne utformingen av strukturkriteriet for kommunene i Viken og Innlandet, og har derfor ikke kunnet beregne hvordan en slik endring vil

slå ut for alle kommuner. Basert på tallene for Viken og Innlandet vil endringen i strukturkriteriet gjøre at:

- Noen av de mindre kommunene vil få lavere verdier på strukturkriteriet, og vil dermed også kunne få et lavere beløp gjennom det graderte basiskriteriet enn i dag. Dette er kommuner som ligger relativt tett på andre, mindre kommuner, og som dermed har mulighet til å redusere smådriftsulempene gjennom samarbeid med andre kommuner eller eventuelt å slå seg sammen til en noe større enhet.
- Mellomstore kommuner vil få høyere verdier på strukturkriteriet, siden kriteriet vil beregne reiseavstander til et høyere antall innbyggere enn i dag. De av kommunene som ligger i et spredtbygd område, med store avstander for å nå et høyere antall innbyggere, vil dermed få et høyere beløp gjennom basiskriteriet enn i dag.
- For større kommuner, med over om lag 20 000 innbyggere, vil ikke denne endringen i strukturkriteriet få stor betydning. Disse kommunene har i liten grad smådriftsulempene, og basiskriteriet, målt i kroner per innbygger, betyr lite for disse kommunene.

Figur 9.10 viser dagens strukturkriterium og utvalgets forslag til alternativt strukturkriterium for kommuner i Innlandet og Viken med færre enn 10 000 innbyggere. Figuren viser at for de minste kommunene vil den alternative utformingen

gen gi en lavere verdi på strukturkriteriet, mens de større kommunene får høyere verdier.

I dag er grenseverdien for å motta fullt basiskriterium på 25,7 km. Alle kommuner med verdi over denne grensen får full verdi på kriteriet og dermed også et fullt basiskriterium. For kommuner med lavere verdier på strukturkriteriet blir verdien på basiskriteriet redusert, og jo lavere verdi på strukturkriteriet desto lavere beløp vil kommunen motta gjennom basiskriteriet. Grense-

verdier og modell for gradering av basiskriteriet må vurderes nærmere når man har tall for alle kommuner. Som i dagens modell må disse grenseverdiene, og utformingen av modellen, fastsettes ved hjelp av skjønn. Utvalget vil peke på at grenseverdien, på samme måte som i dag, kan knyttes opp til for eksempel verdien for gjennomsnittskommunen, mediankommunen eller en annen fastsatt størrelse.

Kapittel 10

Kostnadsnøkkelen

Kommunenes kostnader ved å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere varierer mellom kommunene. Dette skyldes både at innbyggerne etter spør ulike tjenester og at kommunenes enhetskostnader ved å tilby tjenestene varierer. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, og legge til rette for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Utvalget diskuterte prinsippene for utgiftsutjevningen i kapittel 9, og mener at hovedprinsippene i utgiftsutjevningen bør videreføres. Det innebærer at det fortsatt skal være *full* utjevning av *ufrivillige* kostnadsforskjeller mellom kommunene, for de sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår også at noen flere utgiftsområder inkluderes i utgiftsutjevningen, innenfor sektoren for sosiale tjenester.

Siden det kun er de *ufrivillige* kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, baseres utjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen er et sett med kriterier og en tilhørende vekting, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter varierer. Kostnadsnøkkelen beregnes ved at delkostnadsnøkklene for hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel.

For at omfordelingen i utgiftsutjevningen skal fange opp de ufrivillige kostnadsforskjellene mellom kommunene på en best mulig måte må kostnadsnøkkelen oppdateres jevnlig. Dagens kostnadsnøkkel ble sist oppdatert i 2017, basert på analyser av kommunenes utgifter i 2014. Utvalget har nå gjort nye analyser av de ulike sektorene som inngår i utgiftsutjevningen, og kommer med forslag til endringer i kriterier og vekting av disse i de ulike delkostnadsnøkklene.

I dette kapitlet gjøres det rede for utvalgets gjennomgang av de ulike sektorene i utgiftsutjevningen, og utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler. Utvalgets analyser og forslag er i hovedsak

basert på KOSTRA-data for 2019. Analyseresultatene som ligger til grunn for utvalgets forslag til delkostnadsnøkler er vist i vedlegg 2.

10.1 Grunnskole

Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring og rett til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Kommunene har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven, og er samtidig eiere av de kommunale grunnskolene

I dag er det kommunenes utgifter som er regnskapsført på seks funksjoner i KOSTRA som inngår i grunnskolesektoren i utgiftsutjevningen, jf. tabell 10.1. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole på disse funksjonene om lag 91,8 mrd. kroner i 2019. Delkostnadsnøkkelen for grunnskole utgjør i overkant av 25 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen.

I analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole er det kommunenes utgifter ført på de tre KOSTRA-funksjonene 202 Grunnskole, 222 Skolelokaler og 223 Skole-skyss som blir brukt som avhengig variabel. De øvrige funksjonene i grunnskolesektoren inngår dermed ikke i analysene, noe som blant annet skyldes at disse utgjør en liten del av de totale grunnskoleutgiftene og at egenbetaling fra brukerne dekker deler av kostnadene til kulturskoler og skolefritidstilbud. Selv om ikke disse funksjonene er inkludert i analysene av grunnskolesektoren, antas det at variasjonen i utgifter i stor grad samsvarer med de øvrige utgiftene til grunnskole, slik at også disse utgiftene inkluderes i beløpet som omfordeles gjennom delkostnadsnøkkelen. Dette er også lagt til grunn i utvalgets analyser av grunnskolesektoren, og det er kun de tre funksjonene 202, 222 og 223 som er inkludert som avhengig variabel i analysene.

Utgiftene til grunnskolesektoren varierer betydelig mellom kommunene. I 2019 brukte

Boks 10.1 Begrep kostnadsnøkkel og analyser

Kostnadsnøkkel

Et sett med kriterier og en tilhørende vekting, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter varierer. Utgiftsbehovet til den enkelte kommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen omfordeler andelen av rammetilskuddet fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet.

Delkostnadsnøkkel

Et sett med kriterier og en tilhørende vekting, som sier noe om hvilke faktorer som gjør at kommunenes utgifter til den enkelte sektor varierer. For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklene fastsettes på bakgrunn av analyser av kriterier som forklarer utgiftsvariasjon, samt tall på ressursinnsats i ulike aldersgrupper. Deretter vektes delkostnadsnøkklene sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse.

Indeks

En variabel som lages ved å kombinere informasjon fra et sett av flere indikatorer eller variabler. Eksempler kan være indeksverdiene som måler kommunenes utgiftsbehov eller opphopningsindeksen, som består av flere levekårsulemper som er multiplisert sammen.

Avhengig variabel

En variabel som forutsettes å være påvirket av en eller flere andre variabler. For eksempel brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger per innbygger i utvalgets analyser av utgiftsvariasjon mellom kommuner.

Uavhengig variabel

En variabel som forutsettes å påvirke en eller flere andre variabler. For eksempel antall barn i grunnskolealder, antall eldre eller antall aleneboende per innbygger i utvalgets analyser av utgiftsvariasjon mellom kommuner til ulike sektorer.

Regresjonsanalyse

Statistiske analysemetoder som beskriver sammenhengen mellom én eller flere uavhengige vari-

abler og en avhengig variabel. I utvalgets analyser benyttes OLS-regresjon, som antar lineær sammenheng mellom variablene.

Regresjonskoeffisient

Angir styrken og retningen på sammenhengen mellom avhengig variabel og uavhengig variabel i regresjonsanalysen. Regresjonskoeffisientene tolkes som utslaget på avhengig variabel av å øke uavhengig variabel med én skalaenhet – kontrollert for eventuelt øvrige uavhengige variabler i regresjonsanalysen.

Statistisk signifikans

Et mål på hvor sannsynlig det er at de resultatene som produseres i regresjonsanalysene skyldes tilfeldigheter. Dersom resultater er statistisk signifikante vurderes det som usannsynlig at resultatene skyldes tilfeldigheter. I analysene utvalget har gjennomført anses resultatene som statistisk signifikante dersom p-verdien er lavere enn 0,05.

Kontrollvariabel

En variabel som inkluderes i en regresjonsanalyse for å utelukke at sammenhengen mellom uavhengig variabel og avhengig variabel ikke skyldes utelatte tredje-variabler. Kontrollvariablene i utvalgets analyser inkluderes for å sikre at det er ufrivillige kostnadsforskjeller analysene fanger opp.

Deler av utgiftsvariasjonen mellom kommunene kan skyldes frivillige kostnadsforskjeller knyttet til blant annet prioriteringer, økonomisk situasjon, effektivitet eller organisering av tjenesteproduksjon. Prinsippet i utgiftsutjevningen er at det er ufrivillige kostnadsforskjeller som skal utjevnes. Eksempler på kontrollvariabler i utvalgets analyser er nivå på frie inntekter, flyktninger med integreringstilskudd og vertskommunesamarbeid.

Forklaringskraft/ R^2

Et mål på hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen som kan forklares av de uavhengige variablene i regresjonsanalysen. Hvis R^2 er 0,5 forklarer de uavhengige variablene halvparten av variasjonen i avhengig variabel.

Kilde: regjeringen.no/snl.no

Tabell 10.1 Kommunenes utgifter til grunnskole. KOSTRA 2019.

	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (mill. kr)
202 Grunnskole	65 297
213 Voksenopplæring	4 006
215 Skolefritidstilbud	5 020
222 Skolelokaler	8 528
223 Skoleskyss	1 457
383 Kulturskoler	2 172
Sum grunnskole	86 480

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

kommunene i gjennomsnitt om lag 19 300 kroner per innbygger til grunnskole, og om lag 90 pst. av kommunene brukte mellom 15 000 og 25 000 kroner per innbygger.

Utviklingstrekk i grunnskolesektoren¹

I skoleåret 2020/2021 var det 635 500 elever i grunnskolen, og av disse gikk om lag 96 pst. i offentlige skoler. Det har over tid vært en tendens til at skolene blir færre og større, men geografiske forhold gjør likevel at det også finnes mange små skoler.

De siste årene har andelen elever med spesialundervisning vært stabil på om lag 8 pst., og andelen med spesialundervisning er høyest på de høyeste klassetrinnene. Det har vært en økning i andelen elever som får spesialundervisning i den ordinære klassen, og om lag 48 pst. av elevene med spesialundervisning får nå denne hovedsakelig i klassen. Over 6 pst. av elevene i grunnskolen har særskilt norskopplæring, men det er store variasjoner mellom kommunene. Blant de største kommunene er andelen høyest i Oslo, med om lag 20 pst.

De senere årene har det vært flere satsinger for å øke lærertettheten i grunnskolen, og fra høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Fra og med skoleåret 2019/2020 er normen maksimalt 15 elever per lærer i ordinær undervisning² på 1.–4. trinn, og 20 elever på 5.–10. trinn. Siden 2015 er antall elever per

lærer redusert fra 16,8 til 15,7, og nedgangen har vært størst for 1.–4. trinn. Per desember 2021 oppfylte 90 pst. av skolene lærernormen på 1.–4. trinn, om lag 96 pst. på 5.–7. trinn og 88 pst. på 8.–10. trinn. Lærertettheten er høyest i de minste kommunene.

Hvilke utgifter bør inkluderes i grunnskolesektoren i utgiftsutjevningen?

I dag er både utgifter til voksenopplæring, kulturskoler og skolefritidstilbud inkludert i sektoren for grunnskole i utgiftsutjevningen, i tillegg til de direkte utgiftene til grunnskoleundervisning. Voksenopplæring skiller seg ut fra de øvrige tjenestene som inngår ved at målgruppen for tjenesten er en annen enn barn i grunnskolealder. Alle voksne som er over opplæringspliktig alder (16 år), og som ikke har fullført grunnskolen, har rett til grunnskoleopplæring dersom de ikke har rett til videregående opplæring. I skoleåret 2020–21 fikk nærmere 13 000 voksne grunnskoleopplæring. 98 pst. av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring er voksne med innvandrerbakgrunn.³

Utgifter som føres på funksjonen for voksenopplæring er blant annet grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne, opplæring for innvandrere inkludert norskopplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet⁴, grunnskoleopplæring

¹ Utdanningsdirektoratet (2021). *Utdanningsspeilet 2021*.

² I ordinær undervisning er særskilt norskopplæring og spesialundervisning holdt utenom.

³ Utdanningsdirektoratet (2021). *Utdanningsspeilet 2021*.

⁴ Innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som flyktning m.v., og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Kommunen er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til denne gruppen.

for innvandrere 6–20 år og lokaler og skyss-utgifter til voksenopplæring.

Voksenopplæring inngår i grunnskolesektoren i utgiftsutjevningen i dag, da det er lagt til grunn at kommunenes voksenopplæringstilbud naturlig kan ses i sammenheng med grunnskolesektoren i kommunen. Det er imidlertid ingen kriterier i dagens grunnskolenøkkel som fanger opp aldersgruppen som mottar voksenopplæring. Borgeutvalget viste i sin utredning at kommunenes utgifter til voksenopplæring øker med økende andel innvandrere som kommunene mottar inkluderingstilskudd for, men utvalget fant ingen sammenheng mellom mål på sosioøkonomiske forhold og utgiftene til grunnskole.⁵ I senere revisjoner av kostnadsnøkkelen er det heller ikke funnet grunnlag for å ta inn kriterier som direkte fanger opp kommunenes utgifter til voksenopplæring.

Utgiftene til voksenopplæring utgjør en relativt liten andel av de totale utgiftene til grunnskolesektoren (4,6 pst. av brutto driftsutgifter), og det er ikke en tydelig sammenheng mellom kommunenes totale utgifter til grunnskole og utgiftene til voksenopplæring (målt i kroner per innbygger). Analyser utført av utvalget viser at kriteriene i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester (jf. avsnitt 10.6) forklarer en betydelig større del av variasjonene i kommunenes utgifter til voksenopplæring enn kriteriene i grunnskolenøkkelen.

For at variasjonene i kommunenes utgifter til voksenopplæring skal fanges opp på en best mulig måte i utgiftsutjevningen, anbefaler derfor utvalget at voksenopplæring bør være en del av sektoren for sosiale tjenester, i stedet for grunnskolesektoren. Denne delkostnadsnøkkelen vil i større grad fange opp målgruppen for voksenopplæring og dermed også variasjonene i kommunenes utgifter.

⁵ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

10.1.1 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole

Grunnskolenøkkelen, vist i tabell 10.2, består i dag av kriteriene antall barn i aldersgruppen 6–15 år, innvandrere 6–15 år, bosettingskriteriene sone og nabo og gradert basiskriterium. Forrige helhetlige revisjon av grunnskolenøkkelen var i 2017, og kriteriene og vektingen av disse bygger på analyser av kommunenes grunnskoleutgifter i 2014. Kriteriene forklarte i disse analysene om lagt 74 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til grunnskole (målt per innbygger). Det ble ikke gjort større endringer i grunnskolenøkkelen i denne revisjonen, og kriteriene fra før 2017 ble i hovedsak videreført. I 2021 ble det gjort en mindre justering av grunnskolenøkkelen, som følge av innføringen av en norm for lærertetthet.

Det viktigste kriteriet for å forklare variasjonene i kommunenes utgifter til grunnskole er antall barn i grunnskolealder, og dette kriteriet utgjør vel 92 pst. av nøkkelen. Gradert basiskriterium fanger opp at det er noen smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse innenfor grunnskolesektoren, mens kriteriet antall innvandrere 6–15 år fanger opp at noen kommuner har høyere utgifter til opplæring av minoritetsspråklige elever.

Sonekriteriet og nabokriteriet er mål på bosettingsmønsteret i kommunen (jf. omtale i kap. 9.6), og fanger opp at det er dyrere å drive grunnskoler i kommuner med et spredt bosettingsmønster. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må i større grad ha et desentralisert skoletilbud, mens kommuner med en mindre spredtbygd befolkning i større grad kan samle elevene på større skoler.

Grunnskolenøkkelen og norm for lærertetthet – endring i 2021

Innføringen av normen for lærertetthet fra 2018 ble finansiert gjennom et øremerket tilskudd, som

Tabell 10.2 Delkostnadsnøkkel for grunnskole 2022.

Kriterium	Kriterievekt
Andel innbyggere 6–15 år	0,9247
Gradert basiskriterium	0,0122
Sonekriteriet	0,0177
Nabokriteriet	0,0177
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0277
Sum	1,0000

fra 2020 ble innlemmet i rammetilskuddet og gitt en særskilt fordeling. Tilskuddet med særskilt fordeling er avvirket fra 2022, og midlene fordeles etter grunnskolenøkkelen i utgiftsutjevningen.

Gjennom grunnskolenøkkelen kompenseres kommunene for at det er dyrere å drive skoler i spredtbygde kommuner enn i mer sentraliserte kommuner. Med innføringen av lærernormen ble det lagt føringer på hvor store stordriftsfordeler det er mulig for kommunene å hente ut, ved at det er satt en minimumsbegrensning på hvor mange lærere den enkelte skole må ha i ordinær undervisning i forhold til antall elever på hvert hovedtrinn.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Senter for økonomisk forskning et prosjekt for å undersøke hvordan innføringen av normen for lærertetthet ville påvirke betydningen av de ulike kriteriene i grunnskolenøkkelen.⁶ Analysene fra prosjektet viste at kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse vil få lavere betydning etter innføringen av normen for lærertetthet. Fra og med 2021 ble vektingen av sonekriteriet, nabokriteriet og gradert basiskriterium redusert i tråd med resultatene fra prosjektet, mens kriteriet antall innbyggere 6–15 år ble vektet tilsvarende høyere.⁷

10.1.2 Aktuelle problemstillinger

Det er flere forhold som kan tenkes å påvirke variasjonene i kommunenes utgifter til grunnskole. Antall barn i grunnskolealder er den klart viktigste faktoren, men også andre trekk ved elevene, befolkningssammensetningen i og strukturelle forhold ved kommunene kan tenkes å påvirke utgiftene. Betydningen av kommune- og bosettingsmønster kan endres over tid, blant annet som følge av endringer i bosettingsmønsteret, skolestrukturen og innføringen av lærernormen, noe som kan tilsi endringer i vektingen av disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen.

Befolkningssammensetning og sosioøkonomiske forhold

Siden alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, er det ikke variasjoner i etterspørselen

etter grunnskole mellom kommunene ut over variasjonen i antall elever. Elevsammensetningen i kommunen kan imidlertid påvirke kommunens kostnader, blant annet knyttet til behov for spesialundervisning, særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring. Det er ikke kriterier som fanger opp behovet for spesialundervisning i kostnadsnøkkelen i dag, mens det er et kriterium for antall innvandrere i skolealder. En aktuell problemstilling for utvalget har vært å undersøke nærmere om ulike forhold knyttet til sammensetningen av elevene i grunnskolen kan fanges opp på en bedre måte enn i dag.

I dag inngår alle barn i aldersgruppen 6 til 15 år som ett kriterium i grunnskolenøkkelen, og det skilles ikke mellom elever på barne- og ungdomstrinnet. Det er imidlertid noe ulike krav til undervisningstimer og i leseplikten for lærere m.m. på barne- og ungdomstrinnet, noe som kan gi forskjeller i utgiftene per elev på barne- og ungdomstrinnet. Dette kan tilsi at alderskriteriet bør splittes opp i en finere inndeling og skille mellom elever på de ulike trinnene.

Storbyproblematikk

By- og levekårsutvalget pekte i sin utredning på at kommunene har en nøkkelrolle i å bedre levekårene i utsatte områder, og at det derfor er viktig at kommunene har økonomi til å motvirke og kompensere for levekårsutfordringer i utsatte områder. Samlet sett mente utvalget at det er grunn til å anta at skoler med betydelige levekårsutfordringer ikke blir kompensert fullt ut for merutgiftene ved å sikre et likeverdig skoletilbud. Dette utvalget mente videre det kunne være grunn til å stille spørsmål ved om inntektssystemet kompenserer godt nok for utgifter som følger av behovet for ekstrainsats ved disse skolene, og anbefalte at Inntektssystemutvalget så nærmere på denne problemstillingen.⁸

På den andre siden viser en undersøkelse av Brattbakk m.fl. (2016) at utgiftsutjevningen ser ut til å korrigere for utgiftsforskjeller mellom de største byene og andre kommuner som skyldes ulike demografiske og sosioøkonomiske forhold innenfor de sentrale velferdssektorene.⁹ Utvalget har sett nærmere på denne problemstillingen.

⁶ Haraldsvik m.fl. (2019). *Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet*. SØF-rapport 05/19. Senter for økonomisk forskning.

⁷ Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*.

⁸ NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*.

⁹ Brattbakk m.fl. (2016). (2016). *Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI-rapport, 13:2016. Arbeidsforskningsinstituttet.

10.1.3 Analyseresultater og vurderinger

Utvalget har gjennomført regresjonsanalyser av kommunenes utgifter til grunnskole for årene 2017–2020. Utvalgets analyser viser at kriteriene i dagens grunnskolenøkkel fortsatt har høy forklaringskraft, og forklarer om lag 74 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til grunnskole (målt per innbygger) i 2019. Dette er om lag samme nivå som i analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel.

Dagens modell er også relativt stabil over tid, og alle kriteriene i dagens kostnadsnøkkel holder seg relativt stabile når modellen utvides med andre forklaringsvariabler. Kriteriet antall innvandrere i aldersgruppen 6–15 år har som ventet positiv, statistisk signifikant sammenheng med utgiftene, og tilsier at kommuner med en høyere andel innvandrere i skolealder har høyere utgifter til grunnskole enn gjennomsnittskommunen.

Analysen der alderskriteriet er delt opp for hhv. barnetrinnet (6–12 år) og ungdomstrinnet (13–15 år) viser at begge disse kriteriene er statistisk signifikante, og modellen får en noe høyere forklaringskraft enn en modell med innbyggere 6–15 år. Regresjonskoeffisienten er noe høyere for de eldste elevene, noe som kan tyde på at utgiftene for elever på ungdomstrinnet er høyere enn for elever på barnetrinnet. Analyser av utgifter per elev viser samme tendens, det vil si at en høyere andel av elevene i de eldste aldersgruppene gir høyere utgifter per elev. Dette trekker i retning av at alderskriteriet i grunnskolenøkkel bør deles i to, for elever i henholdsvis barne- og ungdomstrinnet.

I dagens grunnskolenøkkel inngår både sone- og nabokriteriet. Siden disse variablene er høyt korrelert med hverandre, vil det være vanskelig å skille disse effektene fra hverandre i en analyse der begge variablene er inkludert. I analysene er derfor disse kriteriene testet ut hver for seg. Begge kriteriene gir statistisk signifikante effekter i analysene, men sonekriteriet er et mer stabilt kriterium over tid, og dette kriteriet er derfor benyttet i utvalgets analyser.

Antall elever med spesialundervisning antas å ha betydning for kommunenes utgifter til grunnskole, men dette er ikke et aktuelt kriterium i kostnadsnøkkel siden det ikke oppfyller kravene til objektivitet. Utvalget har vurdert om det er andre kriterier som kan fange opp et underliggende behov for spesialundervisning, og det mest aktuelle kriteriet har vært antall barn med grunn- og hjelpestønad. Dette har imidlertid ikke statistisk signifikant betydning for variasjonene i

grunnskoleutgifter, og kriteriet anbefales derfor ikke tatt inn i grunnskolenøkkel.

Sosioøkonomiske variabler

Utvalget har vurdert og testet flere ulike variabler som sier noe om sosioøkonomiske forhold i kommunen, i tillegg til dagens kriterium for antall innvandrere 6–15 år.

Antall barn 6–15 år med foreldre som er innvandrere har tidligere vært et kriterium i grunnskolenøkkel. Utvalgets analyser viser imidlertid at det er en negativ sammenheng mellom antall andregenerasjons innvandrere og utgiftene til grunnskole, både når variabelen inkluderes som andel av befolkningen og som andel av barn i grunnskolealder. Også andre indikatorer for innvandrere og andel barn med særskilt norskopplæring viser en negativ sammenheng med utgiftene til grunnskole. Dette er variabler som antas å gi økte utgifter per elev, og dermed også økte utgifter til grunnskole for kommunen. En tolkning av disse resultatene er at andelen andregenerasjons innvandrere er høyere i de største kommunene, og disse kommunene har lavere utgifter til grunnskole, både målt per innbygger og per elev, enn øvrige kommuner.

Et annet mulig mål på sosioøkonomiske forhold i en kommune er antall personer med lavt utdanningsnivå. Studier viser at det er en sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og elevenes skoleresultater, og det er testet om dette også har betydning for utgiftene. Antall personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte utdanningsnivå har i utvalgets analyser positiv effekt på utgiftene, det vil si at kommuner med en høyere andel av innbyggerne i denne gruppen har høyere utgifter til grunnskole. Det er imidlertid noe uklart hva dette kriteriet fanger opp. Lavt utdanningsnivå kan være et mål på levekårsutfordringer i en kommune, men samtidig er dette et kriterium der for eksempel de største kommunene, som man i utgangspunktet antar har de største levekårsutfordringene, har lavere verdier. Kriteriet øker imidlertid ikke den samlede forklaringskraften til modellen betydelig, og effekten av kriteriet er svak.

Andre sosioøkonomiske kriterier utvalget har testet, men som ikke har gitt statistisk signifikante effekter i analysene, er blant annet indekser basert på kombinasjoner av sosioøkonomiske kriterier, innbyggere med lav inntekt, barn med enslig forsørger, personer med vedvarende lavinntekt (både samlet og i aldersgruppen 0–17 år), antall uføre og antall ledige.

Tabell 10.3 Brutto driftsutgifter til grunnskole (ekskl. avskrivninger), kroner per innbygger og kroner per elev. Landet og de 5 største kommunene. KOSTRA 2019.

	Brutto driftsutg., ekskl. avskr. (kr pr innb)	Brutto driftsutgifter til grunnskole, ekskl. avskrivninger per elev (kr pr elev)	Antall elever per lærer, gruppestørrelse 2
<i>Landet</i>			
Landsgjennomsnitt	19 305	172 332	16,0
Median	18 523	161 601	
Standardavvik	3 986	43 678	
<i>Store kommuner</i>			
0301 Oslo	14 111	147 380	17,5
1201 Bergen	14 162	137 274	16,9
5001 Trondheim	14 227	132 734	16,9
1103 Stavanger	15 225	134 038	17,4
1001 Kristiansand	15 933	133 814	16,6

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

Storbyproblematikk

På bakgrunn av By- og levekårsutvalgets utredning og innspill fra de største byene har utvalget sett nærmere på disse kommunene og utgiftene til grunnskole. Det er særlig relevant å undersøke om det er en sammenheng mellom levekårsutfordringer og kommunenes utgifter til grunnskole.

Tabell 10.3 viser utgiftene til grunnskole for hele landet og for de største kommunene i 2019. Når vi ser på utgiftene både per innbygger og per elev har alle de største kommunene lavere utgifter enn landsgjennomsnittet. For utgifter per elev skiller Oslo seg ut blant de største kommunene, mens hvis vi ser på utgifter per innbygger er det Kristiansand som har de høyeste utgiftene.

Som vist over har de største kommunene lavere utgifter til grunnskole enn gjennomsnittet i 2019. Kommunene har også flere elever per lærer enn gjennomsnittet, noe som indikerer at kommunene har større klasser og dermed kan ta ut stor driftsfordeler. Innføringen av normen for lærertetthet vil imidlertid begrense denne muligheten, og kan gi økte kostnader for de største kommunene. Utvalgets analyser er gjennomført på tall for 2019, det vil si før normen er fullt ut implementert, og den fulle effekten av normen for lærertetthet er derfor ikke hensyntatt i utvalgets analyser. Utgiftstallene for 2020 og 2021 indikerer en økning i utgiftene til grunnskole for de største

kommunene, men disse tallene er trolig også påvirket av koronapandemien og det er vanskelig å skille disse effektene fra hverandre.

At de største kommunene har lavere utgifter til grunnskole enn gjennomsnittskommunen gir seg også utslag i utvalgets analyser, ved at aktuelle forklaringsvariabler som sier noe om levekårsutfordringer kommer ut med en negativ sammenheng med kommunenes utgifter. I analyser i inntektssystemsammenheng ønsker man å fange opp variasjoner mellom kommuner, og i analysene ser man på kommunen samlet. Som By- og levekårsutvalget pekte på, er det store variasjoner i områdene innad i de største kommunene. Så selv om kommunen i sum ikke har høyere utgifter enn øvrige kommuner, kan det fortsatt være store variasjoner innad i kommunen. Enkelte områder og skoler kan ha høye levekårsutfordringer og høye utgifter til grunnskole, mens andre områder har få slike utfordringer. Selv om storbyene har høyere utgifter enn landsgjennomsnittet i deler av kommunen, ser dette ut til å utjevnes av mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler og at andre områder i kommunen har relativt færre slike utfordringer enn landsgjennomsnittet.

Strukturelle forhold

Utvalgets analyser viser at det er smådriftsulempen innenfor grunnskolesektoren, både

knyttet til bosettingsmønsteret i kommunen og kommunestørrelse i seg selv. I utvalgets analyser er både sonekriteriet og basiskriteriet statistisk signifikant. Det er en positiv sammenheng mellom et spredt bosettingsmønster og utgiftene til grunnskole, og små kommuner har høyere utgifter enn større kommuner. De samme sammenhengene ser vi i analyser av utgifter per elev, noe som bekrefter at strukturelle forhold har betydning for variasjonene i kommunenes enhetskostnader innenfor grunnskolesektoren.

Utvalgets analyser viser også at det er en tendens til at kommuner som har hatt nedgang i befolkningen over tid har høyere utgifter til grunnskole, selv når det er tatt hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster i kommunen. Disse resultatene reflekterer trolig at det er krevende for kommunen å redusere grunnskoleutgiftene selv om elevtallet går ned, siden antall klasser og lærere ikke nødvendigvis kan reduseres selv om elevtallet gradvis er synkende. Etter utvalgets vurdering er dette forhold som kan tilsi at kommuner med nedgang i innbyggertallet bør hensyntas særskilt gjennom de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og at det bør være en overgangsordning som sørger for at endringer i inntekter på grunn av endringer i innbyggertall fases gradvis inn.

10.1.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets analyser viser at dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole står seg godt, og denne bør i hovedsak videreføres. Den viktigste forklaringsfaktoren for variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole er antall barn i grunnskolealder i kommunen. Utvalgets analyser tyder på at det er noe høyere utgifter knyttet til elever på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet, og utvalget anbefaler derfor at det gjøres et skille mellom disse aldersgruppene i

grunnskolenøkkelen. Utvalget anbefaler derfor at kriteriet antall barn 6–15 år erstattes av kriteriene antall barn 6–12 år og antall barn 13–15 år. Vektningen av kriteriene fastsettes som andelen barn i de ulike aldersgruppene.

Utvalget finner at kriteriet antall innvandrere 6–15 år fortsatt har betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til grunnskole og derfor bør videreføres. Kommuner med en høy andel innvandrere har høyere utgifter til grunnskole, både når man ser på utgifter per innbygger og utgiftene per elev i grunnskolen.

Flere av de andre aktuelle sosioøkonomiske variablene, slik som antall andregenerasjons innvandrere, har vist seg å ha en negativ sammenheng med utgiftene til grunnskole, noe som er det motsatte av den forventede effekten. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å ta inn noen nye sosioøkonomiske kriterier i delkostnadsnøkkelen for grunnskole.

Som omtalt i avsnitt 9.4.6 mener utvalget at betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse, som er sektorovergripende forhold, bør vektas inn i delkostnadsnøkkelen med et gjennomsnitt av resultatene fra utvalgets partielle analyser og resultatene fra simultane analyser.¹⁰ For å redusere betydningen av svingninger i resultatene over tid i den simultane modellen benyttes det et gjennomsnitt av estimatene fra årene 2014–2018 fra den simultane modellen.

Både utvalgets egne analyser og analysene fra Senter for økonomisk forskning¹¹ viser en positiv sammenheng mellom både basiskriteriet og sonekriteriet og kommunenes utgifter til grunnskole.

¹⁰ Jf. kap. 9.4 og estimer i Borge m.fl. (2020)

¹¹ Borge m.fl. (2020). *Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader*. SØF-rapport, 06/20. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 10.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6–12 år	0,5719
Innbyggere 13–15 år	0,3365
Sonekriteriet	0,0211
Nabokriteriet	0,0211
Gradert basiskriterium	0,0174
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0320
Sum	1,0000

Kriteriene anbefales vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra de ulike analysemetodene. På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel anbefales det at vektingen av sonekriteriet fordeles mellom sonekriteriet og nabokriteriet, da disse fanger opp litt ulike forhold ved bosettingsmønsteret i kommunene.

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole er vist i tabell 10.4. Kriteriene i delkostnadsnøkkel har en forklaringskraft på om lag 75 pst.

Utvalgets forslag til grunnskolenøkkel er i hovedsak basert på analyser av kommunenes utgifter i 2019. Lærernormen ble innført fra høsten 2018, og ble trappet videre opp høsten 2019. Utgiftstallene i 2019 inneholder derfor ikke full effekt av lærernormen, da denne først får full virkning på utgiftene fra og med 2020. På grunn av usikkerheten om hvordan koronapandemien har påvirket kommunenes utgifter i 2020, har utvalget valgt å basere sitt forslag til kostnadsnøkkel på analyser av utgiftene i 2019. Framover bør det imidlertid gjøres en oppdatert analyse og vurdering av delkostnadsnøkkel for grunnskole, slik at effekten av normen for lærertetthet og dermed muligheter for å ta ut stordriftsfordeler, også blir hensyntatt i analysene og delkostnadsnøkkel.

10.1.5 Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

I utgiftsutjevningen tas det ikke hensyn til om noen av elevene i kommunen går i statlige eller private skoler, og alle barn i aldersgruppen 6–15 år inngår som kriterium i kostnadsnøkkel. Det er derfor en egen korreksjonsordning, utenfor utgiftsutjevningen, for å korrigere rammetilskuddet til den enkelte kommune for utgifter den ikke har på grunn av at elever i kommunen ikke går i den kommunale grunnskolen. Denne ordningen kalles korreksjonsordningen.

I korreksjonsordningen får de kommunene som har elever i statlige og private grunnskoler et trekk i rammetilskuddet, som er lik en sats per elev (i tre ulike kategorier) ganget med antall elever i statlige og private skoler. Disse trekkssatsene ligger under gjennomsnittskostnaden per elev på landsbasis. Dette skyldes at man antar at den marginale innsparingen knyttet til å ha en elev mindre i en kommunal grunnskole er lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev.

Siden uttrekket fra kommunerammen gjøres i makro (trekkordningen), er korreksjonsordningen en ren omfordelingsordning innenfor rammetilskuddet. Det samlede trekket fra kommunene med

elever i statlige og private skoler fordeles derfor tilbake til alle kommuner etter kostnadsnøkkel.

Utvalgets vurdering og anbefaling

Kommunen har fortsatt utgifter til skoleskyss og spesialundervisning til elevene som ikke går i den kommunale grunnskolen, og kommunen har fortsatt ansvaret for at disse elevene har rett til grunnskoleopplæring. Dette innebærer at kommunen må være klar til å overta ansvaret hvis den private eller statlige skolen ikke lenger kan gi et tilbud til eleven. Dette tilsier at trekket fra kommunens rammetilskudd ikke bør være lik gjennomsnittskostnaden per elev, men ligge noe under dette.

Utvalget har vurdert om det kan være andre måter å innrette en slik korreksjonsordning på, for eksempel ved å gjøre justeringer i kostnadsnøkkel eller i kriteriedataene (antall barn i kommunen m.m.) som legges til grunn for omfordelingen i utgiftsutjevningen slik at rammetilskuddet beregnes ut fra det faktiske antallet barn som går i kommunale skoler. Antall barn i aldersgruppen 6–15 år inngår imidlertid også i flere andre kostnadsnøkler, og en slik løsning vil dermed innebære at det opereres med to ulike kriterier for antall barn i grunnskolealder i kostnadsnøkkel. Etter utvalgets vurdering vil en slik ordning bli mer komplisert enn dagens korreksjonsordning, og det vil bli vanskelig å gjennomskue hvordan en slik omfordeling vil slå ut.

Etter utvalgets vurdering er dagens korreksjonsordning en relativt enkel ordning, som sørger for at rammetilskuddet til kommuner med mange elever i statlige og private skoler korrigeres for dette. Utvalget har heller ikke mottatt innspill fra kommunene underveis i arbeidet som tilsier at innretningen på selve korreksjonsordningen bør endres, men flere kommuner har påpekt utfordringen med at det opprettes private skoler i tilfeller der kommunen har valgt å legge ned en kommunal grunnskole.

Utvalget anbefaler derfor ikke at det gjøres endringer i korreksjonsordningen, og at dagens ordning videreføres. Etter utvalgets vurdering er det rimelig at trekket fra den enkelte kommune er lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev i kommunale skoler, men utvalget har ikke vurdert nivået på uttrekket nærmere.

10.1.6 Saker med særskilt fordeling – tilskudd per grunnskole

Regjeringen Støre foreslo i sin tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2022 at det ble innført et nytt

tilskudd til kommunene på 500 000 kroner per kommunale grunnskole i kommunen. Tilskuddet fordeles i 2022 med særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet til kommunene og fordeles basert på antall grunnskoler i kommunen i skoleåret 2021/2022. Beregninger fra Kommunal- og distriktsdepartementet anslår at grunnskoletilskuddet vil utgjøre 1,25 mrd. kroner i 2022.¹²

Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget mener at tilskudd til kommunene i hovedsak bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, hvis det ikke er gode grunner til å gjøre noe annet. Dette diskuteres nærmere i kapittel 14.2 om saker med særskilt fordeling.

Utvalget mener dette grunnskoletilskuddet bryter med flere viktige prinsipper i inntektssystemet. Inntektssystemet skal ikke gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte, og kommunene skal få midler uavhengig av hvordan kommunen organiserer tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen griper direkte inn i kommunens vurderinger av skolestrukturen og legger føringer på de lokale prioriteringene, ved at kommunen får økte midler jo flere skoler kommunen har. En utfordring i mange kommuner er at elevtallet i grunnskolen går ned, det blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder i kommunen. Dette tilsier også at det kan være nødvendig å se på skolestrukturen, og hva som vil være den beste måten å organisere tilbudet på for å ivareta de lokale behovene. Det er derfor svært uheldig hvis det er insentiver i inntektssystemet til å velge en løsning som ikke er i tråd med det man lokalt mener er den beste organiseringen.

Utvalget mener derfor at dette grunnskoletilskuddet bør avvikles, og at midlene bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

¹² Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*; Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Statsbudsjettet for 2022 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H-2/22.

Selv om saker gis en særskilt fordeling i inntektssystemet er midlene fortsatt frie inntekter, og kommunene kan ha brukt dette tilskuddet til ulike formål. Utvalget har i sine beregninger av fordelingsvirkningene av å avvikle dette tilskuddet lagt til grunn at disse midlene i stedet blir fordelt med et likt beløp per innbygger til alle kommuner. Kommuner som vil komme bedre ut av en slik fordeling er kommuner med relativt få kommunale grunnskoler, sett i forhold til innbyggertallet, mens kommuner med få innbyggere og et relativt høyt antall skoler vil komme dårligere ut med en slik endring.

10.2 Barnehage

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Utgiftene til barnehage grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapet i KOSTRA: 201 Barnehage, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Barnehagelokaler og skyss. I 2019 var kommunenes brutto driftsutgifter til barnehage på om lag 53,6 mrd. kroner og utgjorde med det om lag 12,5 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter det året.

Kommunenes utgifter til barnehage målt per innbygger varierer betydelig. Om lag 90 pst. av kommunene har utgifter til barnehage på mellom 7 500 og 12 000 kroner per innbygger. Noen få kommuner bruker mer enn 15 000 kroner per innbygger, dette er i hovedsak små kommuner og kommuner med høye inntekter.

Kommunene har også ansvar for finansieringen av de private barnehagene, og tilskuddet til de private barnehagene i kommunene finansieres innenfor de frie inntektene. Barnehagene skal behandles likeverdig ved tildeling av kommunale tilskudd. Det er også et betydelig innslag av foreldrebetaling i barnehage, og for de private barnehagene går foreldrebetalingen direkte til den private barnehagen.

Tabell 10.5 Brutto driftsutgifter til barnehage i 2019, ekskl. avskrivninger. Tall fra KOSTRA.

Funksjon	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger 2019 (mill. kr)
201 Barnehage	47 197
211 Styrket tilbud til førskolebarn	4 133
221 Barnehagelokaler og skyss	2 229
Sum barnehage	53 559

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

Utviklingstrekk i barnehagesektoren

Antall barn i barnehage har gått ned de siste årene, selv om retten til barnehageplass er utvidet og dekningsgraden for de yngste barna har økt. Nedgangen har sammenheng med synkende årskull. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene, og noen kommuner har hatt en økning i antall barn i barnehagealder i perioden. Antallet barnehager har gått ned de siste årene, og det blir først og fremst færre av de minste barnehagene. Om lag halvparten av barnehageplassene er i kommunale barnehager.

Antall årsverk i barnehagen økte fra 2015 til 2020, selv om antallet barn i barnehagen gikk ned. Det har dermed blitt færre barn per årsverk. Utviklingen kan ha sammenheng med bemanningsnormen for barnehager, som ble innført fra 1. august 2018. Bemanningsnormen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Barnehagene hadde ett år på seg til å innfri kravet. Nesten alle barnehagene oppfylte bemanningsnormen per 15. desember 2020. Det er også en norm for antall pedagoger per barn i barnehage, som innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Over to tredjedeler av barnehagene oppfylte pedagognormen uten dispensasjon ved utgangen av 2020. Det er særlig store kommuner som har hatt vanskeligheter med å oppfylle pedagognormen.

De nasjonale moderasjonsordningene med redusert foreldrebetaling for husholdninger med lav inntekt har blitt utvidet i perioden. Dette kan påvirke kommunene ulikt, siden andelen med lav inntekt varierer mellom kommunene. Det har vært en svak økning i andelen barn med spesialpedagogisk hjelp, og en klar økning i andelen barn med ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn.

Andelen barn som mottar kontantstøtte har sunket gradvis de siste årene. Det er imidlertid store regionale forskjeller i andelen barn med

kontantstøtte, fra Agder, der det ble utbetalt kontantstøtte for 32,2 prosent av barna i kontantstøttealder i desember 2020 til Trøndelag, der 15,2 prosent mottok kontantstøtte samme måned.¹³

10.2.1 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011, samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøkkelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten *Barnehager i inntektssystemet for kommunene* fra 2010¹⁴, og ble sist revidert i 2017.¹⁵

Kriteriet antall barn fanger opp at andelen barn i barnehagealder varierer mellom kommunene, og kontantstøttekriteriet fanger opp variasjoner i bruken av kontantstøtte (og dermed bruk av barnehage for de minste barna). Utdanningskriteriet skal fange opp variasjoner i etterspørselen etter barnehage mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det er en sammenheng mellom utdanningsnivået i kommunen og etterspørselen etter barnehage. Ved seneste revisjon av inntektssystemet hadde kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel en forklaringskraft på om lag 73 pst.

10.2.2 Aktuelle problemstillinger

Utvalget har vurdert at fire problemstillinger er spesielt aktuelle i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage.

Utdanningskriteriet

Helt siden barnehagenøkkelen ble innført i 2011, har det blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium for å forklare for-

¹³ Utdanningsdirektoratet (2022). *Statistikk barnehage*.

¹⁴ Borge m.fl. (2010). *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 02/10. Senter for økonomisk forskning.

¹⁵ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

Tabell 10.6 Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Vekt 2013–2016	Vekt 2017–
Innbyggere 2–5 år	0,7056	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1802	0,1042
Innbyggere med høyere utdanning	0,1142	0,1142
Sum	1,0000	1,0000

skjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium, og har av noen blitt oppfattet som om barn av foreldre uten høyere utdanning i mindre grad har behov for barnehage. Analyser over flere år tilsier imidlertid at utdanningskriteriet bidrar til å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Det har siden innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehage i 2011 vært en hypotese om at etterspørselskriteriene ville få mindre og mindre betydning, etter hvert som dekningsgraden i barnehagen ble høyere. Andelen barn i barnehage har fortsatt å øke siden delkostnadsnøkkelen sist ble revidert, og nå går nesten alle barn i barnehage. Det kan dermed være grunn til å tro at etterspørselskriteriene vil få enda mindre betydning i oppdaterte analyser.

Smådrifts- og avstandsulemper

Kommunal- og distriktsdepartementet har tidligere undersøkt om bosettingsmønster og kommunestørrelse påvirker enhetskostnadene innen barnehage. Det ble ikke funnet stabile effekter av bosettingsmønster og kommunestørrelse i disse analysene, og resultatene har variert mellom ulike modeller. Det er derfor ikke tatt inn kriterier for smådrifts- og avstandsulemper i dagens nøkkel. Det er likevel klart at utgiftene til barnehage jevnt over er høyere i de mindre kommunene, og utvalget har vurdert denne problemstillingen på nytt.

Kontantstøttekriteriet

Kriteriet barn 1 år uten kontantstøtte er et aktuelt etterspørselskriterium, siden barn det mottas kontantstøtte for ikke går i barnehage. Kriteriet har hatt god forklaringskraft i tidligere analyser. Det er også fortsatt store regionale variasjoner i bruken av kontantstøtte, og dermed også bruken av barnehage for de yngste barna, noe som tilsier at det fortsatt er grunn til å ta med kriteriet i analysene.

En mulig innvending mot kriteriet er at det kan variere ganske mye fra ett år til det neste, særlig for de minste kommunene. Grunnen er at antall innbyggere i ett enkelt alderskull kan svinge en del fra år til år, som følge av tilfeldige variasjoner, samtidig som bruken av kontantstøtte også kan variere. Tilfeldige variasjoner i begge variablene kan dermed til sammen bidra til store svingninger i kriteriet over tid for enkelte kommuner.

I tillegg har de to variablene ulikt måletidspunkt: I inntektssystemet for et gitt år er antall innbyggere i alderen 1 år basert på innbyggertall per 1. juli året før, mens tallene for kontantstøtte er basert på gjennomsnittstall for året to år før det aktuelle året. Det kan føre til at noen av de mindre kommunene kan ende opp med en negativ verdi på kriteriet, siden eksempelvis antall kontantstøttetakere i 2019 kan være høyere enn antall 1-åringer per 1. juli 2020, og dermed gi en negativ indeksverdi for kommunen. Over tid vil slike svingninger jevne seg ut, men det kan gi en lite intuitiv kriterieverdi.

Spesifisering av avhengig variabel

Det store innslaget av private barnehager kan virke systematisk inn på analysene. Siden foreldrebetalingen går direkte til de private barnehagene, vil de ikke vises i KOSTRA-tallene. Driftsutgiftene som foreldrebetalingen dekker i private barnehager vil dermed heller ikke være med i brutto driftsutgifter. Dette kan isolert sett trekke ned driftsutgiftene i kommuner med høy andel private barnehager, uten at de faktiske utgiftene reelt sett er lavere.

Kapitaltilskuddet som kommunen gir til private barnehager trekker i motsatt retning. Kapital-kostnader inngår ikke i brutto driftsutgifter til kommunale barnehager så lenge vi trekker fra avskrivningene. Men kapitaltilskuddet som kommunen betaler til de private barnehagene er en del av kommunens driftsutgifter, og vil dermed trekke opp driftsutgiftene i kommuner med mange private barnehager.

Dessuten kan det tenkes at antallet innbyggere med lav inntekt i en kommune har effekt på kommunenes driftsutgifter, da moderasjonsordningen gjør at familier med lav inntekt får redusert foreldrebetaling. Disse eventuelle ekstrautgiftene kommer ikke fram dersom brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger er avhengig variabel, men fanges opp dersom man analyserer på netto driftsutgifter eller brutto driftsutgifter fratrukket foreldrebetaling. Samlet gjør disse forholdene at det bør vurderes hvilket utgiftsbegrep som bør brukes i analysene.

10.2.3 Analyseresultater og vurderinger

Utvalget har gjennomført regresjonsanalyser av kommunenes barnehageutgifter i perioden 2017-2020. Analysene viser at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel har en forklaringskraft på i underkant av 70 pst., noe lavere enn i analysene som

ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. I gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage har utvalget testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Forhold utvalget har vurdert som aktuelle for å forklare variasjon i kommunenes utgifter til barnehage, er antall barn i målgruppen, variasjon i etterspørsel etter barnehage, barn med behov for ekstra norskopplæring eller annen særskilt oppfølging, variasjon i antall med redusert foreldrebetaling og reiseavstand og smådriftsulemper.

Antall barn i barnehagealder vil påvirke behovet for og utgiftene til barnehager. Selv om nesten alle barn nå går i barnehage, i alle fall i de eldre årskullene, er det fortsatt noe variasjon i dekningsgrader mellom kommunene. Det kan derfor fortsatt være relevant å undersøke om variasjon i etterspørselen etter barnehage påvirker kommunenes utgifter.

Andre forhold som kan ha betydning er variasjoner i antall barn med behov for særskilt oppfølging, eksempelvis i form av spesialpedagogisk hjelp eller norskopplæring. Det bør også undersøkes om det er smådriftsulemper innen barnehagesektoren, for eksempel om lange reiseavstander gir behov for barnehager med færre barn, noe som kan gi høyere enhetskostnader per barn.

Utvalget har testet en rekke modeller med ulike variabler for å fange opp disse forholdene. Flere av disse indikatorene er brukt i tidligere analyser, både av departementet og av andre.¹⁶ Noen forhold som er testet i analysene er:

- Indikatorer som sier noe om variasjon i antall barn i målgruppen (antall barn i barnehagealder, barn uten kontantstøtte og antall barn i barnehage)
- Indikatorer som sier noe om variasjonen i øvrig etterspørsel etter barnehage (innbyggere med høyere utdanning, sysselsatte, lønnsinntakere i heltidsstilling og barn med enslig forsørger)
- Indikatorer som fanger opp barn med behov for særskilt oppfølging (barn med innvandrerbakgrunn, barn med grunn- og hjelpestønad)
- Indikatorer som fanger opp variasjon i antall med redusert foreldrebetaling (personer med lav inntekt, vedvarende lav inntekt)

- Indikatorer som fanger opp reiseavstand og smådriftsulemper (sone- og nabokriteriet samt basiskriteriet).

Utvalget har også testet ut ulike utgiftsbegrep i analysene, for å undersøke om det store innslaget av private barnehager og egenbetaling fra foreldre gir skjevhet i KOSTRA-tallene. Brutto driftsutgifter medregnet avskrivninger og fratrasket foreldrebetaling, samt netto driftsutgifter, er testet ut i tillegg til brutto driftsutgifter fratrasket avskrivninger. Å endre utgiftsbegrep endrer ikke resultatene i særlig grad – de samme variablene er statistisk signifikante, effektene av dem relativt lik, og det er den samme modellen som blir vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage. Utvalget vurderer derfor at brutto driftsutgifter fratrasket avskrivninger fortsatt bør brukes som utgiftsbegrep i analysene.

Utvalget har testet aktuelle modeller for flere år. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er alle signifikante over tid. Antall barn i målgruppen er fortsatt det klart viktigste kriteriet for å fange opp variasjon i utgifter per innbygger mellom kommunene.

Oppsummert virker kriteriet «antall lønnsinntakere i heltidsstilling» å være minst like godt egnet som utdannings- og kontantstøttekriteriet for å fange opp variasjon i etterspørsel etter barnehage. Kriteriet gir nå modeller med bedre forklaringskraft, og det er etter utvalgets vurdering bedre teoretisk forankret at behovet for barnehage har bedre sammenheng med arbeidssituasjon enn utdanning.

Flere barn/ungdom med grunn- og hjelpestønad gir høyere barnehageutgifter per innbygger, men aldersinndelingen på kriteriet er vid, det mangler data for en rekke kommuner, og kriteriet er heller ikke stabilt statistisk signifikant over tid. Ellers har ingen av variablene vi har testet for å fange opp barn med særskilte behov eller foreldre med redusert betalingsevne, vist seg å være signifikante.

Nabokriteriet er statistisk signifikant, hvilket tyder på at det kan være avstandsulemper i barnehagesektoren. Samme effekt kan imidlertid ikke påvises over tid, verken i simultane analyser eller i utvalgets analyser av enhetskostnader. Det er derfor ikke vurdert som aktuelt å gå videre med dette kriteriet. Basiskriteriet er statistisk signifikant i de simultane analysene, men koeffisienten er relativt beskjeden og kriteriet er ikke statistisk signifikant i de partielle analysene. Øvrige uttestede variabler har ikke gitt statistisk signifikans over tid.

¹⁶ Lunder m.fl. (2020). *Kostnader i barnehager 2018*. TF-Rapport nr. 543. Telemarksforskning. Borge m.fl. (2010). *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport nr. 02/10, Senter for økonomisk forskning.

Tabell 10.7 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnehage

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 1–5 år	0,7991
Lønnstakere 25–54 år i heltidsstilling	0,2009
Sum	1,0000

10.2.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

På grunnlag av nye, oppdaterte analyser og en helhetsvurdering av kontantstøttekriteriet og utdanningskriteriet, er utvalgets vurdering at den beste delkostnadsnøkkelen for barnehage består av kriteriene barn 1–5 år og lønnstakere 25–54 år i heltidsstilling. Den foreslåtte modellen forklarer om lag 67 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage.

Utvalget vurderer at en delkostnadsnøkkel for barnehage også kan bestå kun av kriteriet barn 1–5 år. Denne modellen har en noe lavere forklaringskraft enn den foreslåtte modellen, men begge disse modellene har høyere forklaringskraft enn dagens modell i utvalgets analyser. De to modellene vurderes å være faglig sterkere enn dagens modell.

10.3 Pleie og omsorg

Kommunene skal, etter helse- og omsorgstjenesteloven, sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.¹⁷ Kommunens helse- og

¹⁷ Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, § 3-1.

omsorgstjeneste omfatter offentlig organiserte helse- og omsorgstjenester som ikke hører under stat eller fylkeskommune. I inntektssystemet er helse- og omsorgstjenestene delt i to delkostnadsnøkler: pleie og omsorg og kommunehelse. Utvalget har sett på om disse to sektorene bør analyseres samlet, men finner at det er mest hensiktsmessig å videreføre dagens to delkostnadsnøkler hver for seg. Siden innholdet i disse to sektorene er litt ulikt, og kommunehelse er en liten sektor sammenlignet med pleie og omsorg, vil ikke variasjonene innenfor kommunehelse fanges opp i like stor grad hvis disse sektorene analyseres samlet.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg omfatter utgifter ført på fem ulike funksjoner i KOSTRA, jf. tabell 10.8. Dette inkluderer blant annet utgiftene til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og i institusjon, utgifter til øyeblikkelig hjelp døgntilbud og aktiviserings- og servicetjenester til eldre.

Kommunenes samlede brutto driftsutgifter til pleie og omsorg var på 127,2 mrd. kroner i 2019. I 2022 utgjør pleie- og omsorgssektoren 35 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen, og er med det den største enkeltsektoren i nøkkelen.

Det er stor variasjon i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester mellom kommunene, målt i kroner per innbygger. Mediankommunen brukte

Tabell 10.8 Driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til pleie og omsorg 2019. Millioner kroner. KOSTRA 2019.

Funksjon	Brutto driftsutgifter (mill. kr)	Netto driftsutgifter (mill. kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester til eldre mv.	6 931	5 571
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	48 739	39 102
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	66 621	54 415
256 Øyeblikkelig hjelp døgntilbud	913	810
261 Institusjonslokaler	3 953	3 706
Sum	127 157	103 604

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

om lag 29 000 kroner per innbygger på pleie og omsorg i 2019, og 90 pst. av kommunene ligger mellom 18 500 og 45 300 kroner per innbygger.

Kommunene kan kreve egenbetaling fra brukerne av pleie- og omsorgstjenester, innenfor et nasjonalt regelverk. I 2019 utgjorde egenbetalingen om lag 7,5 mrd. kroner. Brukerbetalingen kan ikke overstige kommunens kostnader, og brukerne skal beholde tilstrekkelige inntekter til å dekke egne behov. Borge m.fl. (2013) viste til at kommunene har ulikt potensial for å kreve brukerbetaling fra innbyggerne, og vurderte om det bør tas hensyn til brukerbetalinger i analyser av kommunenes utgifter til pleie og omsorg. Analysene i prosjektet viste at privat inntektsnivå kunne bidra til høyere inntekter fra brukerbetaling i hjemmetjenesten, mens det ikke var noen slik sammenheng innenfor institusjonstjenestene. I rapporten konkluderes det derfor med at analysene ikke tilsier at det bør tas hensyn til brukerbetalinger i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.¹⁸

Utviklingstrekk pleie- og omsorgssektoren¹⁹

Det har over tid vært en økning i helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen, og det har vært en tendens til at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester. De senere årene har

¹⁸ Borge m.fl. (2013). *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling*. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.

¹⁹ Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*.

det vært en økning i andelen tjenestemottakere under 67 år, mens det har vært en nedgang i andelen mottakere over 80 år.

Andelen innbyggere i de eldste aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester er gradvis redusert de siste årene, noe som kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgrupper øker samtidig som behovet for tjenester ikke øker like mye. Den institusjonsbaserte omsorgen synes i større grad å være forbeholdt personer med størst behov, antallet mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned. Gjennomsnittlig pleietyngde har økt, både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenester. Innenfor hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,7 timer per uke i 2014 til 9,7 timer per uke i 2021.

10.3.1 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel, vist i tabell 10.9, består i hovedsak av kriterier for innbyggere i ulike aldersgrupper og indikatorer for sosiale forhold og helsetilstanden i befolkningen. I tillegg er det kriterier for avstands- og smådriftsulemper, som fanger opp at små kommuner og kommuner med et spredt bosettingsmønster har høyere utgifter til pleie og omsorg enn andre kommuner.

Det er særlig eldre innbyggere som er mottakere av pleie- og omsorgstjenester, og kriteriene for antall innbyggere i ulike aldersgrupper skal fange opp dette. Alderskriteriene utgjør over halvparten av vektingen i delkostnadsnøkkelen, og det

Tabell 10.9 Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg 2022.

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–66 år	0,1431
Innbyggere 67–79 år	0,1101
Innbyggere 80–89 år	0,2025
Innbyggere over 90 år	0,1068
PU 16 år og over	0,1406
Ikke-gifte 67 år og over	0,1313
Dødelighet	0,1313
Sonekriteriet	0,0112
Nabokriteriet	0,0112
Gradert basiskriterium	0,0119
Sum	1,0000

er de eldste aldersgruppene som har størst betydning. Kriteriene i delkostnadsnøkkelen forklarte ved seneste revisjon av inntektssystemet i 2017 om lag 86 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg (målt per innbygger).

10.3.2 Aktuelle problemstillinger

Dagens delkostnadsnøkkel synes etter utvalgets vurdering i hovedsak å være godt egnet til å fange opp variasjonene i utgifter mellom kommunene. Utvalget har oppdatert analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel med nyere data, for å vurdere om det er en utvikling som tilsier endringer i kriterier eller vektingen av disse. I tillegg har utvalget undersøkt noen problemstillinger nærmere.

Vekst i yngre brukere

Det har de senere årene vært en økning i kommunenes utgifter til pleie og omsorg, og økningen har vært sterkest i pleie- og omsorgstjenester til de yngre aldersgruppene. En rapport fra KS viser at nesten hele veksten i utgiftene til pleie og omsorg de siste fem årene kom i aldersgruppen under 80 år.²⁰ I rapporten pekes det på at det er mange forklaringer på kostnadsveksten innenfor pleie- og omsorgssektoren, blant annet forklarer samhandlingsreformen og reform om brukerstyrt personlig assistanse noe av veksten i kommunale oppgaver og utgifter.

En generelt underliggende vekst i utgiftene til pleie og omsorg for alle kommuner vil ikke kunne løses gjennom kriterier i kostnadsnøkkelen, men vil være et spørsmål om samlet økonomisk ramme for sektoren som helhet. Hvis denne veksten er ulik fordelt mellom kommunene vil det imidlertid være noe som kan fanges opp i kostnadsnøkkelen, og sørge for at kommuner med en høyere andel enn gjennomsnittet får kompensert for dette. Det er i dag få kriterier som sier noe om yngre brukere i dagens kostnadsnøkkel. Kriteriet antall innbyggere under 67 år fanger opp alle innbyggere i denne aldersgruppen, mens dødelighetskriteriet vil kunne si noe generelt om helse-tilstanden i befolkningen. Kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming omfatter alle aldersgrupper, men er begrenset til personer med en spesifikk diagnose.

Kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming

Kriteriet har vært i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg siden det øremerkede tilskuddet til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i rammetilskuddet i 1998. Kriteriet ble da gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet og tilskuddets andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg. Analyser i årene etter innlemmingen har imidlertid vist at denne vektingen av kriteriet er betydelig høyere enn det analysene av faktiske utgifter skulle tilsi. I dagens delkostnadsnøkkel har kriteriet en vekting på om lag 14 pst.

I høringsnotatet om nytt inntektssystem (2015) foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet å gi kriteriet en vekting basert på resultatene fra en simultan modell (KOMMODE-modellen).²¹ Gjennom Stortingets behandling av nytt inntektssystem fra 2017²² ble det imidlertid vedtatt at det skulle foretas en ytterligere utredning av verdien på kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming i delkostnadsnøkkelen, og at vektingen av kriteriet skulle videreføres uendret i påvente av denne utredningen.

Agenda Kaupang og Oslo Economics gjennomførte i 2016/2017 et prosjekt for å gi en nærmere vurdering av hva som var riktig vekting av kriteriet, også sett i sammenheng med de øvrige finansieringsordningene til tjenester til personer med psykisk utviklingshemming.²³ Forskerne konkluderer i sin rapport med at dagens vekting av kriteriet er for høy, og at dette gjør at øvrige kriterier i kostnadsnøkkelen dermed er vektet for lavt. I prosjektet ble det også vurdert om det kan finnes andre variabler enn dagens kriterium som kan gi en bedre fordeling mellom kommunene, men det ble ikke funnet noen gode alternativer som egnet seg som kriterium i inntektssystemet.

Tabell 10.10 viser estimerte kriterievekter for kriteriet i ulike analyser siden Borgeutvalgets utredning i 2005. Den estimerte kriterieverdien har variert noe i de ulike analysene, men alle analysene tilsier en lavere vekting enn dagens kriterieverdi. Vektingen av kriteriet har vært på om lag 14 pst. siden 2011. I 2011 ga kriteriet et tilskudd på om lag 545 000 kroner per person i ordningen (740 000 2022-kroner) i utgiftsutjevningen,

²⁰ Andrews m.fl. (2021). Årsaker til kostnadsvekst i kommunale pleie- og omsorgstjenester. NF rapport nr. 10/2021. Nordlandsforskning.

²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene*.

²² Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.

²³ Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg*. Agenda Kaupang og Oslo Economics.

Tabell 10.10 Estimerte kriterieverdier kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming i perioden 2005–2017

	Borge- utvalget ¹	Simultan modell (KOMMODE), snitt 2011–2013 ²	Høringsnotat nytt inntektssystem (2015), departe- mentets analyser ³	Agenda Kaupang (2017), data 2010–2015 ⁴	Dagens delkostnads- nøkkel for pleie og omsorg ⁵
Anslag vekting til kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming, 16 år og over	10,91 pst.	9,7 pst.	Om lag 4 pst.	3,5 til 5,9 pst.	14,06 pst.

¹ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

² Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011.*

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene.*

⁴ Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.*

⁵ Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017.*

mens det tilsvarende beløpet for 2022 var i underkant av 786 000 kroner.

Kommunene rapporterer hvert år inn antall personer med psykisk utviklingshemming i kommunen. Kriteriene for at en person kan telles med i denne innrapporteringen er at det foreligger en diagnose om psykisk utviklingshemming og at personen har vedtak om tjenester fra kommunen.²⁴ Rapporteringen skiller ikke mellom personer med høyt og lavt tjenestebehov, slik at kommunen mottar samme beløp gjennom inntektssystemet uavhengig av hvilke tjenester og hvor mange timer med tjenester personen mottar fra kommunen.

I 2021 omfattet kriteriet *antall personer med psykisk utviklingshemming* om lag 20 000 personer. Om lag 4 500 av disse er også omfattet av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. I det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende tjenester får kommunene dekket 80 pst. av utgiftene per mottaker, utover innslagspunktet i ordningen. Beløpet personer omfattet av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming utløser i inntektssystemet trekkes fra i beregningen av det øremerkede tilskuddet. Vektingen av kriteriet i inntektssystemet får dermed direkte konsekvenser for det øremerkede tilskuddet. Hvis kriteriet får en lavere vekting, og dermed gir et lavere tilskudd i inntektssystemet, vil kommunen få økt tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for personer som er inkludert i begge ord-

ninger. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er nærmere omtalt i kapittel 14.3.

Helsetilstand i befolkningen

I dag er det to kriterier som sier noe om helse-tilstanden i befolkningen og behovet for omsorgstjenester utover alderskriterier. Dette er kriteriene dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Det kan være mange ulike forhold som påvirker innbyggernes behov for helse- og omsorgstjenester, særlig når det gjelder de yngre aldersgruppene. Deler av variasjonen i behov vil trolig skyldes mer tilfeldige forhold, slik som tjenester til trafikkskadde eller personer med ulike alvorlige diagnoser. Utvalget har sett på om det finnes andre alternative kriterier som kan fange opp særlig behovet i aldersgruppen under 67 år bedre, slik som for eksempel folkehelseindikatorer utviklet av Folkehelseinstituttet (FHI), informasjon om personer med psykiske lidelser fra Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Norsk Pasientregister (NPR) eller andre sosio-økonomiske forhold.

10.3.3 Analyseresultater og vurderinger

Oppdaterte analyser viser at dagens delkostnadsnøkkel i all hovedsak fungerer godt og har høy forklaringskraft. Dagens kriterier forklarer om lag 84 pst. av variasjonene i kommunenes utgifter til pleie og omsorg, og dette er om lag på samme nivå som i analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel.

²⁴ Helsedirektoratet (2022). *Registrering av tal på personer med psykisk utviklingshemming i kommunane.* Rundskriv IS-3/2022.

Alderskriterier

Utvalgets analyser viser at antall innbyggere i aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og over 90 år alle har positiv og statistisk signifikant betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til pleie og omsorg.

I dagens delkostnadsnøkkel er vektingen av de ulike alderskriteriene fastsatt som et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en beregning av ressursfordelingen på tjenestemottakere i de ulike aldersgruppene fra IPLOS.²⁵ Hvordan vektingen av alderskriteriene best mulig kan fastsettes i delkostnadsnøkkel, ble blant annet diskutert i Borge m.fl. (2013).²⁶ I denne rapporten ble det konkludert med at det er vanskelig å oppnå presis vekting av alderskriteriene basert på regresjonsanalyser alene, blant annet på grunn av at det er høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67–79 år, 80–89 år og 90 år og over). Det vil derfor gi en mer presis vekting av de ulike aldersgruppene å også benytte informasjon fra KOSTRA og Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) om ressursfordelingen fordelt på ulike aldersgrupper.

Utvalget mener det er en fordel å utnytte informasjonen fra de ulike metodiske tilnærmingene. En fordel med regresjonsanalysene er at disse også tar hensyn til andre forhold som påvirker kommunenes utgifter, slik som inntektsnivået i

kommunen, bosettingsmønster og kommune-størrelse, mens en fordel med å benytte ressursfordelingen fordelt på aldersgruppene er at denne gir en mer presis og stabil oversikt over ressursbruken til de ulike aldersgruppene. Utvalget har derfor på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel valgt å benytte et gjennomsnitt av resultatene fra regresjonsanalyser og ressursfordelingen fra KPR.

Tabell 10.11 viser ressursfordelingen innen pleie- og omsorgssektoren på de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen er beregnet ved å fordele ressursbruken på henholdsvis hjemme-tjenester og institusjonstjenester, hentet fra KOSTRA²⁷, på de ulike aldersgruppene. For hjemmetjenester benyttes tall på antall mottakere av tjenester i hjemmet og praktisk bistand, og en oversikt over gjennomsnittlig antall timer per bruker i de ulike aldersgruppene. For institusjonstjenester benyttes antall personer med opphold i institusjon, både på kort- og langtidsopphold. I tallene på brutto driftsutgifter til de ulike tjenestene ligger også utgifter til personer som omfattes av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester inne. Disse er trukket fra for ikke å påvirke vektingen av alderskriteriene under 67 år.

Kolonne 1 og 2 i tabellen viser hvor stor andel av utgiftene til hhv. hjemmetjenester og institusjonstjenester som kan tilskrives de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene

²⁵ IPLOS-registeret inneholder informasjon om personer som har søkt om eller har mottatt helse- og omsorgstjenester fra sin kommune. Fra og med 2018 inngår IPLOS-opplysningene i Kommunalt pasient- og brukerregister.

²⁶ Borge m.fl. (2013). *Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetalning*. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.

²⁷ I beregningene er det lagt til grunn at utgiftene ført på funksjon 253 og 261 er utgifter til institusjonstjenester, mens utgifter på funksjon 234 og 254 er utgifter til hjemmetjenester.

Tabell 10.11 Ressursfordeling aldersgrupper. Tall for 2019. SSB/Kommunalt pasient- og brukerregister.

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ressurskrevende tjenester)
			kol. 3
	kol. 1	kol. 2	
0–49 år	27,7 %	2,7 %	26,3 %
50–66 år	13,1 %	2,1 %	14,4 %
67–79 år	7,2 %	9,0 %	17,5 %
80–89 år	6,5 %	16,0 %	24,5 %
90 år og over	3,8 %	12,0 %	17,2 %
Sum	58,3 %	41,7 %	100,0 %

Kilde: SSB/KOSTRA og Helsedirektoratet/KPR.

utgjør. Kolonne 3 viser den beregnede ressursfordeling som benyttes videre i fastsettingen av vektingen av alderskriteriene i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Sammenliknet med ressursfordelingen som ligger til grunn for dagens nøkkel, har det vært en liten nedgang i ressursbruken til aldersgruppen over 90 år, mens det har vært en økning for aldersgruppene 67–79 og 80–89 år.

Uvalget har også sett nærmere på ulike inndelinger av alderskriteriene, det vil si om aldersgruppene bør deles inn på en annen måte enn i dagens delkostnadsnøkkel. Det har blant annet vært vist til at det kan være stor forskjell på en 80-åring og en 89-åring når det gjelder helsetilstand og bistandsbehov, og at aldersgruppen 80–89 år derfor kunne vært delt i to. Samtidig kan det være vanskelig å fange opp slike forskjeller i analyser på kommunenivå, siden det er mange ulike forhold som spiller inn og påvirker den enkelte kommunes samlede utgifter til pleie og omsorg. De ulike alderskriteriene er også høyt korrelert, noe som gjør at resultatene fra regresjonsanalysene kan bli upresise og vanskelige å tolke. Det å inkludere flere alderskategorier vil også kunne påvirke resultatene for de andre alderskriteriene. Utvalgets analyser gir ingen tydelige resultater som tilsier en finere inndeling av alderskriteriene, og det anbefales derfor ikke at det gjøres endringer i alderskriteriene i delkostnadsnøkkel.

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

I utvalgets analyser er det en statistisk signifikant sammenheng mellom basiskriteriet og utgiftene til pleie og omsorg, og betydningen er relativt stabil i ulike modeller og over tid. Bosettingskriteriene har ikke statistisk signifikant betydning i utvalgets analyser, verken sonekriteriet eller nabokriteriet. Dette er også i tråd med analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. I de simultane analysene, omtalt i kap. 9.4, finner Borge m.fl. (2020) statistisk signifikant betydning av både basiskriteriet og sonekriteriet i den fulle modellen, mens det kun er basiskriteriet som er signifikant i den forenklete modellen.

Antall psykisk utviklingshemmede

Regresjonsanalysene gjennomført av utvalget tilsier at kriteriet antall psykisk utviklingshemmede bør vektas inn i delkostnadsnøkkel med en vekt på i underkant av 5 pst. Dette er betydelig lavere enn vektingen i dagens delkostnadsnøkkel på 14 pst., men er i tråd med tidligere analyser fra

Agenda Kaupang²⁸ og Kommunal- og moderniseringsdepartementets analyser i høringsnotatet om nytt inntektssystem fra 2015.²⁹

Den lavere vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede må ses i sammenheng med at vektingen i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak er basert på tilskuddets størrelse ved innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til psykisk utviklingshemmede i 1998. En rekke tidligere analyser har vist at dagens vekting av kriteriet er for høy. Dette medfører at andre kriterier blir vektet for lavt, og at en for stor andel av omfordelingen i delkostnadsnøkkel skjær på grunnlag av dette kriteriet. Dette gjør at kommuner med en høy verdi på kriteriet får tilført et langt høyere beløp gjennom denne delkostnadsnøkkel enn analysene tilsier at de burde fått, mens andre kommuner vil få tilført et lavere beløp.

Reduksjonen i betydningen av dette kriteriet henger trolig sammen med hvordan dette kriteriet i sin tid ble utformet, og at dagens utforming av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester fanger opp psykisk utviklingshemmede med høyt bistandsbehov. Kriteriet inkluderer i dag personer med svært ulike bistandsbehov, alt fra personer med et veldig lavt behov for kommunale tjenester og personer med et svært omfattende bistandsbehov. Personene med et høyt bistandsbehov vil også kunne omfattes av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, og i 2021 var om lag 56 pst. av personene som omfattes av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester også registrert med en PU-diagnose. Personene med det tyngste pleiebehovet vil dermed fremdeles fanges opp av denne ordningen, selv om vekten av kriteriet i inntektssystemet reduseres.

Sosioøkonomiske kriterier og helsetilstand i befolkningen

I de oppdaterte analysene er det også en statistisk signifikant sammenheng mellom kriteriene *dødelighet* og *ikke-gifte over 67 år* og kommunenes utgifter til pleie og omsorg.

Kriteriet ikke-gifte over 67 år er ment å fange opp at eldre personer som bor alene har et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester enn personer som bor sammen med noen. Utvalget finner at

²⁸ Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg*. Agenda Kaupang og Oslo Economics.

²⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Høring – forslag til nytt inntektssystem for kommunene*.

kriteriet *aleneboende over 67 år* også gir statistisk signifikante, positive utslag på kommunenes utgifter til pleie og omsorg, og vurderer at dette kriteriet bør erstatte dagens kriterium for ikke-gifte. Antall aleneboende over 67 år er høyt korrelert med antall ikke-gifte over 67 år (om lag 96 pst.). Det er dermed grunn til å tro at aleneboende over 67 år fanger opp mye av det samme som ikke-gifte over 67 år, og at det er et mer direkte mål på det man ønsker å fange opp med kriteriet.

Utvalget har sett nærmere på variablene som inngår i folkehelseindikatoren utviklet av Folkehelseinstituttet (FHI), og om ulike indekser for levekår og folkehelse har betydning for variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. De aktuelle variablene gir ikke statistisk signifikante resultater i analysene, og bidrar heller ikke til å øke den samlede forklaringskraften til modellen. Utvalget har også undersøkt om ulike diagnosedata fra Norsk og/eller Kommunalt pasientregister er aktuelle kriterier for å si noe om utgiftene til pleie og omsorg. For de fleste variablene fra disse registrene er det imidlertid en negativ sammenheng mellom variablene og utgiftene til pleie og omsorg.

10.3.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er vist i tabell 10.12, og forslaget bygger på analysene og vurderingene omtalt over.

I utvalgets forslag er alderskriteriene innbyggere 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra res-

sursfordelingen i tabell 10.13 og utvalgets egne, partielle regresjonsanalyser. I dagens delkostnadsnøkkel er den resterende vektingen, dvs. gjestående vekting når alle de øvrige kriteriene er vektet inn i kostnadsnøkkel, lagt på kriteriet innbyggere 0–66 år. I utvalgets forslag er denne restvekten fordelt på alle alderskriteriene ut fra antall personer i aldersgruppen.

Kriteriene dødelighet, aleneboende over 67 år og antall personer med psykisk utviklingshemming er alle vektet inn basert på resultatene i utvalgets partielle regresjonsanalyser.

For kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming innebærer dette en betydelig reduksjon av vektingen sammenliknet med dagens delkostnadsnøkkel. Dagens vekting av kriteriet er ikke basert på analyser av variasjonene i kommunenes kostnader, og ulike analyser over lengre tid har vist at kriteriet trolig er vektet for høyt i dag. Etter utvalgets vurdering bør kriteriene i kostnadsnøkkel i størst mulig grad bestemmes ut fra faglige analyser. Dermed bør også vektingen av dette kriteriet fastsettes på grunnlag av resultatene i de statistiske analysene, hvor det også hensyntas at utgiftene til de mest ressurskrevende i denne gruppen dekkes gjennom toppfinansieringsordningen.

Reduksjonen i vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming må også ses i sammenheng med selve toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, siden beløpet dette kriteriet gir i inntektssystemet kommer til fratrekk i beregningen av kommunens tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen.

Tabell 10.12 Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–66 år	0,2356
Innbyggere 67–79 år	0,1292
Innbyggere 80–89 år	0,2064
Innbyggere over 90 år	0,1018
Gradert basiskriterium	0,0107
Sonekriteriet	0,0116
Nabokriteriet	0,0116
Antall personer med psykisk utviklingshemming	0,0494
Dødelighet	0,1292
Aleneboende over 67 år	0,1145
Sum	1,0000

Dette er nærmere omtalt i avsnitt 10.3.6 under, mens forholdet mellom toppfinansieringsordningen og inntektssystemet er nærmere omtalt i kapittel 14.3.

Vektingen av gradert basiskriterium og sone- og nabokriteriet er fastsatt basert på resultatene fra den simultane modellen, jf. kap. 9.4, og utvalgets egne partielle regresjonsanalyser. Utvalget mener den fulle, simultane modellen bør legges til grunn for å fastsette vektingen av både sone- og basiskriteriet i delkostnadsnøkkelen. På samme måte som i dag fastsettes vektingen av basiskriteriet som gjennomsnittet av resultatet fra de partielle analysene og resultatene fra den simultane modellen. Sonekriteriet er vektet inn med resultatene fra den simultane modellen, og utvalget mener at vektingen av dette kriteriet, på samme måte som i dag, bør fordeles på de to ulike bosettingskriteriene sonekriteriet og nabokriteriet. Disse to målene på bosettingsmønsteret i kommunen fanger opp litt ulike egenskaper ved bosettingsmønsteret, og begge kriteriene bør derfor fortsatt være en del av kostnadsnøkkelen. Kriteriene i den foreslåtte delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg har en forklaringskraft på om lag 84 pst.

10.3.5 Nærmere om reduksjonen i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg gjør at vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming reduseres fra om lag 14 pst. i dagens delkostnadsnøkkel, til en verdi på 4,94 pst. med utvalgets forslag. Denne endringen gir isolert sett store fordelingsvirkninger for enkeltkommuner.

For kommuner som har relativt mange personer med psykisk utviklingshemming, og dermed en indeks på kriteriet som er betydelig høyere enn gjennomsnittet, har dette kriteriet stor betydning for beløpet kommunen mottar gjennom utgiftsutjevningen, og endringen vil dermed slå svært negativt ut. Fordelingsvirkningene av endringen skyldes to ulike forhold: den isolerte effekten av at vektingen av kriteriet reduseres, samt den effekten av at beløpet som tidligere ble fordelt gjennom dette kriteriet nå fordeles etter alderskriteriene i kostnadsnøkkelen, med relativt stor vekt på antall innbyggere under 67 år.

Kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming er det enkeltkriteriet som gir det klart høyeste beløpet per person i dagens kostnadsnøkkel. I 2022 gir kriteriet om lag

786 000 kroner per person med psykisk utviklingshemming. Med utvalgets forslag reduseres dette med om lag 500 000 kroner per person i kriteriet, til om lag 290 000 kroner per person.

Endringen i vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Personer som er omfattet av kriteriet i inntektssystemet og som har et høyt bistandsbehov, er også omfattet av toppfinansieringsordningen. I 2021 var det 4 521 mottakere i toppfinansieringsordningen som også var telt med som psykisk utviklingshemmet i inntektssystemet. For disse mottakerne vil reduksjonen i det beløpet som utløses av kriteriet i inntektssystemet motsvares av en tilsvarende økning i tilskuddet i toppfinansieringsordningen. Med dagens innretning av toppfinansieringsordningen vil dette isolert sett øke det øremerkede tilskuddet med om lag 2,3 mrd. kroner.

Tabell 10.13 viser de ti kommunene som får størst reduksjon som følge av utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, målt i kroner per innbygger. Alle de ti kommunene har en indeks på kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming som er mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet, og kommunene med den største reduksjonen har en indeks som er mer enn 3,5 ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Kolonne 3 viser kommunenes indeks på utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel. Alle de ti kommunene anslås å ha et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet også med utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel, alle ligger på mellom 133 og 186 pst. av landsgjennomsnittet.

Kolonne 4 i tabellen viser den samlede fordelingsvirkningen av utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, mens kolonne 5 viser den isolerte effekten av reduksjonen i kriteriet personer med psykisk utviklingshemming. Vi ser at for disse ti kommunene er det i stor grad endringen i dette kriteriet som gjør at fordelingsvirkningene av denne delkostnadsnøkkelen blir så høye. Kolonne 6 viser et anslag på økningen i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, gitt utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel og dagens innretning på toppfinansieringsordningen.

Kommuner som har relativt få personer med psykisk utviklingshemming kommer bedre ut av utvalgets forslag, dette er både små, mellomstore og store kommuner.

Tabell 10.14 viser isolerte fordelingsvirkninger av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg (kol. 2), den isolerte effekten av reduk-

Tabell 10.13 Fordelingsvirkninger delkostnadsnøkkel pleie og omsorg, med og uten nedvekting av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. De 10 kommunene med størst reduksjon, tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innb. i alt 1.7.2021	Indeks kriteriet personer med psykisk utviklings- hemming	Indeks forslag til ny delkostnads- nøkkel for pleie og omsorg	Fordelings- virkning utvalgets forslag til ny delkostnads- nøkkel for pleie og omsorg	Isolert effekt av reduksjon kriteriet antall personer med psyk. utv.-hemming	Anslag på økt tilskudd i topp- finansierings- ordningen for ressurskrevende tjenester
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
5429 Kvænangen	1 169	3.94	1.77	-5 841	-5 198	1 024
5046 Høylandet	1 205	3.82	1.56	-5 435	-4 989	512
4217 Åmli	1 820	3.87	1.48	-5 016	-5 070	1 536
5042 Lierne	1 327	3.47	1.72	-4 982	-4 369	1 024
5424 Lyngen	2 755	3.15	1.59	-4 513	-3 799	5 633
5411 Kvæfjord	2 811	2.79	1.33	-3 752	-3 173	1 024
4646 Fjaler	2 845	3.14	1.40	-3 722	-3 786	3 073
5044 Namsskogan	832	2.60	1.86	-3 682	-2 842	–
1875 Hamarøy	2 722	2.59	1.55	-3 443	-2 811	3 585
1839 Beiarn	996	2.18	1.72	-3 345	-2 088	512

Tabell 10.14 Fordelingsvirkninger delkostnadsnøkkel pleie og omsorg, med og uten nedvekting av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. Kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Tall i kroner per innbygger, gjennomsnitt for kommunegruppen.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Fordelings- virkning utvalgets forslag til ny delkostnads- nøkkel for pleie og omsorg	Isolert effekt av reduksjon kriteriet antall personer med psyk. utv.-hemming	Anslag på økt tilskudd i topp- finansierings- ordningen for ressurskrevende tjenester	Fordelingsvirkning delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, ekskl. endring i kriteriet personer med psyk. utv. hemming
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5
Under 2 000 innb.	61	-1 450	-977	536	-474
2 000–3 200 innb.	58	-1 102	-809	640	-294
3 200–5 000 innb.	35	-773	-577	604	-196
5 000–10 000 innb.	70	-643	-535	530	-108
10 000–15 000 innb.	34	-311	-294	517	-17
15 000–20 000 innb.	16	6	-33	400	39
20 000–30 000 innb.	27	-127	-115	459	-11
30 000–50 000 innb.	16	-9	-33	435	24
50 000–100 000 innb.	12	231	198	359	33
Over 100 000 innb.	7	439	360	364	79
De 20 kommunene med høyest inntekter 2021 ¹	20	-366	-6	572	-359
Sum	356	0	0	429	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

Tabell 10.15 Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, med og uten reduksjon i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming.

Kriterium	Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel pleie og omsorg	Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg, med dagens vekt av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede
Innbyggere 0–66 år	0,2356	0,1585
Innbyggere 67–79 år	0,1292	0,1191
Innbyggere 80–89 år	0,2064	0,2033
Innbyggere over 90 år	0,1018	0,1011
Gradert basiskriterium	0,0107	0,0107
Sonekriteriet	0,0116	0,0116
Nabokriteriet	0,0116	0,0116
Antall personer med psykisk utviklingshemming	0,0494	0,1405
Dødelighet	0,1292	0,1292
Aleneboende over 67 år	0,1145	0,1145
Sum	1,0000	1,0000

sjonen i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming (kol. 3), et anslag på endringen i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester (kol. 4) og fordelingsvirkninger av delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg uten endringen i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming (kol. 5). Kommunene er gruppert etter kommunestørrelse.

Samlet sett er det de aller minste kommunene som får størst nedgang med utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel til pleie og omsorg, mens gruppen med de største kommunene kommer best ut. En stor del av fordelingsvirkningen kan forklares med virkningen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming, jf. kolonne 2 og vi ser at anslaget på økningen i tilskuddet i toppfinansieringsordningen er størst for kommunegruppene med størst reduksjon knyttet til dette kriteriet. Den siste kolonnen viser et anslag på fordelingsvirkningene hvis vektingen av dette kriteriet holdes uendret fra i dag, og vi ser at dette vil redusere fordelingsvirkningene av forslaget betydelig. De minste kommunene vil, som gruppe, fortsatt få reduserte inntekter med denne kostnadsnøkkel, mens kommunene med over om lag 10 000 innbyggere, som gruppe, vil komme bedre ut enn med dagens delkostnadsnøkkel.

Tabellene ovenfor synliggjør hvor stor betydning en korrekt vekting av kriteriet har. Kriteriet

antall personer med psykisk utviklingshemming bør derfor vektas ned i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, slik at kriteriet blir i tråd med kommunenes gjennomsnittlige kostnader. Det er hensyntatt i analysene at utgiftene til de mest ressurskrevende i denne gruppen dekkes gjennom toppfinansieringsordningen. Nedvektingen innebærer en stor endring i delkostnadsnøkkel, og en slik endring har vært vurdert og diskutert over lengre tid. Utvalget viser i tabell 10.15 utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, hvis vektingen av dette kriteriet beholdes uendret fra i dag. Den økte vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede innebærer at vektingen av alderskriteriene reduseres sammenliknet med utvalgets forslag, og reduksjonen er størst for kriteriet antall innbyggere under 67 år.

10.4 Kommunehelse

Utgiftene til kommunehelse grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering. I 2019 var kommunenes brutto driftsutgifter til kommunehelse på om lag 20,9 mrd. kroner, og utgjorde med det i underkant av 5 pst. av kommunenes samlede driftsutgifter dette året.

Tabell 10.16 Brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2019, ekskl. avskrivninger. Tall fra KOSTRA.

Funksjon	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger 2019 (mill. kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	4 641
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 872
241 Diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering	14 339
Sum kommunehelse	20 853

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

Det er betydelig variasjon i kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten, målt i kroner per innbygger. I 2019 brukte om lag 90 pst. av kommunene mellom 3 000 og 9 000 kroner per innbygger på kommunehelse, og gjennomsnittskommunen brukte om lag 5 900 kroner per innbygger. Noen få kommuner brukte over 10 000 kroner per innbygger, og dette var i hovedsak små kommuner med høye inntekter.

Utviklingstrekk i sektoren

Både utgifter, årsverk og aktivitet i kommunehelsetjenesten har økt i senere år. Det var flere årsverk til lege-, fysioterapeut, helse- og skolehelsetjeneste, ergoterapeut- og jordmor i 2019 enn i 2015, samt flere fastlegeavtaler, pasienter på fastlegelister og konsultasjoner hos fastlegen. Dette gjenspeiles i utgiftene til kommunehelsetjenesten, som har økt både totalt og som andel av samlede netto driftsutgifter i perioden.

Utgiftene til allmennlegetjenesten utgjør en betydelig andel av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten. Regjeringen Solberg lanserte i 2020 en handlingsplan for å styrke allmenn-

legetjenesten fram mot 2024 og utover.³⁰ Planen innebærer at økte bevilgninger skal gå til blant annet endret og styrket basisfinansiering, hvilket betyr at fastleger som ufrivillig har listelengde på under 500 pasienter vil ha krav på et tidsbegrenset grunntilskudd. Basistilskuddet vil ha høyere sats for fastleger med lister på under 1 000 pasienter. Endringene i allmennlegetjenesten slår ikke ut i utvalgets analyser, som er gjort på 2019-tall, men kan påvirke framtidige utgifter til kommunehelsetjenesten.

10.4.1 Dagens delkostnadsnøkkel

Kommunehelsenøkkelen består i dag av seks kriterier, jf. tabell 10.17: antall innbyggere 0–22 år, antall innbyggere 23–66 år, antall innbyggere 67 år og over, sonekriteriet, nabokriteriet og gradert basiskriterium. I seneste revisjon av inntektssystemet hadde kriteriene i analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel en forklaringskraft på om lag 68 pst.

³⁰ Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). *Handlingsplan for allmennlegetjenesten*.

Tabell 10.17 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,2888
Innbyggere 23–66 år	0,3090
Innbyggere 67 år og over	0,2987
Sonekriteriet	0,0291
Nabokriteriet	0,0291
Gradert basiskriterium	0,0453
Sum	1,0000

Alderskriterier utgjør samlet i underkant av 90 pst. av delkostnadsnøkkelen. De tre alderskriteriene fanger opp variasjonen i etterspørsel etter helsetjenester, mens de øvrige tre kriteriene fanger opp at det er strukturelle forskjeller i kommunene som påvirker kostnadene.

Den høye vekten av alderskriteriene gjenspeiler at en stor del av utgiftene til disse tjenestene avhenger av innbyggertallet i kommunene, for eksempel kommunens tilskudd til fastlegeordningen. Alderskriteriene skiller ut innbyggere under 23 år, og over 67 år, som egne grupper. Innbyggere under 23 år er knyttet til kommunens ansvar for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, som i hovedsak retter seg mot barn og ungdom. Kriteriet er vektet inn i kostnadsnøkkelen ut fra hvor stor andel utgiftene til helsestasjons- og skolehelsetjeneste utgjør av de totale utgiftene til kommunehelsetjenesten.

Innbyggere 67 år og over ble inkludert i delkostnadsnøkkelen for å fange opp at eldre innbyggere i større grad benytter seg av helsetjenestene enn de yngre aldersgruppene, og at kommuner med en høy andel innbyggere over 67 år har høyere utgifter til kommunehelsetjenesten. Vekten av kriteriet er fastsatt ut fra kriteriets effekt i analysene.

Siden kommunehelsetjenesten også retter seg mot alle aldersgrupper, ikke bare de yngste og de eldste, inngår også aldersgruppen 23–66 år i delkostnadsnøkkelen. Vekten av kriteriet reflekterer restvekten, dvs. den resterende vekten etter at alle øvrige kriterier er vektet inn i delkostnadsnøkkelen.

De resterende tre kriteriene fanger opp variasjon i enhetskostnader, det vil si hvor mye det koster å produsere tjenestene. Sone- og nabokriteriet og gradert basiskriterium fanger opp eventuelle ulemper i tjenesteproduksjonen knyttet til reiseavstand eller kommunestørrelse. Vekten av kriteriene er fastsatt som et gjennomsnitt mellom departementets egne analyser og resultatene fra de simultane analysene i KOMMODE-modellen, jf. omtale i kap. 9.4. Til sammen utgjør kriteriene for smådriftsulemper og bosettingsmønster rundt 10 pst. av delkostnadsnøkkelen.

10.4.2 Aktuelle problemstillinger

Utvalget har spesielt sett nærmere på tre problemstillinger i oppdateringen av analysene.

Etterspørselsfaktorer

Kommunehelsetjenesten er en sammensatt sektor, uten en klart definert brukergruppe som mot-

taker av tjenestene. I dagens delkostnadsnøkkel er det kun alderskriterier som fanger opp etterspørselen etter helsetjenester, og ingen variabler om sier noe om variasjoner i innbyggernes etterspørsel etter helsetjenester fra kommunen utover alder. Utvalget har derfor vurdert om det er andre kriterier, som helse- eller levekårskriterier eller andre sosioøkonomiske forhold, som kan si noe om variasjoner i etterspørsel og dermed også kommunenes utgifter. Utvalget har også vurdert om en annen oppdeling av alderskriteriene er mer hensiktsmessig.

Strukturelle forhold – kommunestørrelse og reiseavstander

I dagens nøkkel er det kriterier for å fange opp kostnadsulemper knyttet til smådrift og spredt bosettingsmønster innen kommunehelsetjenesten. Eksempler på smådriftsulemper kan være knyttet til finansieringen av fastlegeordningen, og økte kostnader for å rekruttere og beholde fastleger. Dette vil kunne fanges opp av basiskriteriet og bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, hvis det er et trekk som går igjen hos de minste/mest spredtbygde kommunene.

10.4.3 Analyseresultater og vurderinger

Utvalget har gjennomført regresjonsanalyser av kommunenes utgifter til kommunehelse for perioden 2017–2020. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel hadde en forklaringskraft på 65 pst., om lag det samme som i analysene som ligger til grunn for dagens nøkkel. I tillegg til oppdaterte analyser av kriteriene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, har utvalget undersøkt en rekke ulike forklaringsvariabler i analysene. Variablene som er testet måler på ulikt vis alderssammensetning, kommunestørrelse og avstands- og smådriftsulemper, helsetilstand, levekårskriterier og sosioøkonomiske forhold. Under framgår noen av forholdene som er testet ut i analysene:

- ulike aldersinndelinger (innbyggere 0–22 år, 23–66 år, over 67 år, 67–79 år, 80–89 år og over 90 år)
- ulike mål på helsetilstand (personer med diagnoser knyttet til rus eller psykiske lidelser, dødelighet, psykisk utviklingshemmede, personer med grunn- og hjelpestønad)
- indikatorer som fanger opp levekårsulemper (arbeidsledige, aleneboende, lavinntekt, uføre, ulike opphopningsindekser)
- ulike sosioøkonomiske forhold (personer med høy utdanning, innvandrere, flyktninger)

- reiseavstand og smådriftsulemper (sone- og nabokriteriet, basiskriteriet og kommunens areal

Analyseresultater

Resultatene fra utvalgets analyser viser at nabokriteriet, og ikke sonekriteriet som inngår i dagens nøkkel, er statistisk signifikant, og har en positiv sammenheng med kommunenes utgifter. Dette gjelder over tid, og tyder på at det fortsatt er avstandsulemper i sektoren, men at disse fanges bedre opp ved nabokriteriet. Basiskriteriet er ikke statistisk signifikant i utvalgets partielle analyser, men det er, og har tidligere vært, påvist smådriftsulemper i tjenesten. Simultane analyser viser også statistisk signifikante smådriftsulemper.

Analysene viser at det ikke er en statistisk signifikant sammenheng mellom den eldste aldersgruppen, innbyggere over 90 år, og utgiftene til kommunehelse. Sammenhengen er imidlertid fortsatt robust for aldersgruppen 67–89 år. At det ikke kan påvises en sammenheng for den eldste aldersgruppen, kan skyldes at disse innbyggerne i større grad får institusjonsbaserte tjenester enn kommunehelsetjenester. Det kan også være vanskelig å skille effektene fra de ulike aldersgruppene fra hverandre i en regresjonsanalyse, siden de ulike alderskriteriene er relativt høyt korrelert.

Analysene viser videre at det er svært små forskjeller i modellene ved testing av helse-, levekårs- eller sosioøkonomiske variabler, og kriteriene er ikke statistisk signifikante.

10.4.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

På bakgrunn av analysene ser ikke utvalget noe behov for å gjøre større endringer i delkost-

nadsnøkkelen for kommunehelse, og dagens delkostnadsnøkkel foreslås i hovedsak videreført. Utvalget foreslår å bruke nabokriteriet i stedet for sonekriteriet i analysegrunnlaget, men vurderer at det fortsatt er riktig å fordele vektingen av dette kriteriet på de to bosettingskriteriene. Utvalget anbefaler at dagens kriterium innbyggere over 67 år erstattes av kriteriet innbyggere 67–89 år. I forslaget til ny delkostnadsnøkkel er innbyggere 0–22 år vektet ned, mens innbyggere 67–89 år er vektet opp sammen med gradert basiskriterium. Gradert basiskriterium vektet opp som følge av at kriteriet har fått økt vekt i de simultane analysene. For de øvrige kriteriene er vektingen relativt stabil. Kriteriene i delkostnadsnøkkelen har en forklaringskraft på om lag 65 pst.

Styrking av skole- og helsestasjonstjenesten – vurdering

De senere årene har det vært en styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkl. jordmortjenesten, innenfor de frie inntektene. Siden 2014 har midler til styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten vært fordelt med en særskilt fordeling i inntektssystemet (tabell c i Grønt hefte), og i 2022 utgjør denne om lag 952 mill. kroner. Midlene fordeles etter antall innbyggere i alderen 0–19 år og med et minstenivå på 100 000 kroner per kommune.

Utgiftene føres imidlertid på de samme funksjonene som inngår i kommunehelsetjenesten, og bør dermed ikke fordeles etter andre kriterier enn de øvrige midlene til kommunehelsetjenesten. Utvalget mener derfor at midlene til helsestasjons- og skolehelsetjenesten bør fordeles etter delkostnadsnøkkelen for kommunehelsetjenesten, og ikke etter en særskilt fordeling.

Tabell 10.18 Forslag til delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,2305
Innbyggere 23–67 år	0,3034
Innbyggere 67–89 år	0,3696
Gradert basiskriterium	0,0571
Sonekriteriet	0,0196
Nabokriteriet	0,0196
Sum	1,0000

10.5 Barnevern

Barnevernet skal gi nødvendig hjelp, omsorg og vern til barn og unge som lever under forhold som kan skade helsen og utviklingen deres. Ansvaret for barnevernet er delt mellom staten og kommunene. Den kommunale barnevernstjenesten har ansvar for oppfølging av barn og familier, mens det statlige barnevernet skal yte bistand til kommuner dersom det er behov for å plassere barn utenfor hjemmet, og har ansvar for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner.

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernsloven. Barnevernstjenesten gir i hovedsak hjelpetiltak til barn og familier som ønsker det, men kan også fremme saker om pålagte hjelpetiltak og andre tvangstiltak. Det er fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker som gjør vedtak om tvang etter barnevernsloven. Den kommunale barnevernstjenesten har ansvar for:

- forebyggende arbeid
- utrede saker og gjennomføre undersøkelser
- hjelpetiltak i hjemmet
- plassering av barn utenfor hjemmet (både frivillige tiltak og tvangstiltak vedtatt av fylkesnemnda)
- oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- godkjenning av fosterhjem

Kommunenes brutto driftsutgifter til barnevern var på om lag 14,4 mrd. kroner i 2019, jf. tabell 10.19, og utgjorde med det om lag 3 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter det året. Det kommunale barnevernet finansieres i hovedsak med frie inntekter (skatt og rammetilskudd), men det er også noen øremerkede tilskudd som gjelder det kommunale barnevernet. I tillegg fikk kommunene i 2019 refusjoner fra staten for utgifter til fosterhjem. Kommunen betalte utgifter opp til en fastsatt sats, og det fosterhjemmet kostet utover denne satsen kunne de søke om refusjon for.

Utgiftene til barnevern varierer mye mellom kommunene. De fleste kommunene har brutto driftsutgifter på mellom 1 500 og 4 500 kroner per innbygger, men noen få kommuner skiller seg ut med svært høye utgifter. I gjennomsnitt bruker kommunene i underkant av 3 000 kroner per innbygger til barnevern, mens variasjonen i brutto driftsutgifter går fra 441 kroner per innbygger til 19 821 kroner per innbygger i 2019.

Omtrent halvparten av kommunene har inngått interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. I første halvår 2020 var det 248 barnevernstjenester i Norge, og 59 av disse var organisert som interkommunale samarbeid. Dette inkluderer bydelene i Trondheim og Oslo.

Det har vært en relativt sterk vekst i antall årsverk i barnevernstjenesten de siste årene, samtidig som antallet meldinger, undersøkelser og tiltak har vært relativt stabile. Det er likevel mange små barnevernstjenester. Første halvår 2020 var det 48 barnevernstjenester med færre enn fem ansatte.

I løpet av 2019 var det 54 600 barn og unge som mottok tiltak fra barneverntjenesten. Dette tilsvarer 4 prosent av befolkningen i alderen 0–22 år. Unge voksne med barnevernserfaring har rett til ettervern. Fra 2021 er ettervern utvidet til å omfatte unge fram til de fyller 25 år, noe som er en utvidelse på to år.

Barnevernsreformen/oppvekstreformen

Barnevernsreformen skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet, og styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. Reformen trådte i kraft i 2022, og innebærer blant annet at kommunene får økt finansieringsansvar for tiltak i barnevernet, og kommunenes egenandeler til statlige barnevernstiltak vil øke. Dette skal gi kommunene bedre muligheter og sterkere insentiver til å prioritere forebyggende tilbud til barn og familier. Kommunene har fått fullt økonomisk ansvar for ordinære

Tabell 10.19 Kommunenes brutto og netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger til barnevern 2019 (i 1000 kr).

KOSTRA-funksjon	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger
244 Barneverntjeneste	5 020 327	3 880 003
251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 566 818	1 471 868
252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet	7 795 719	6 762 682
Sum	14 382 864	12 114 553

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

fosterhjem. Tidligere har kommunene kunnet søke om å få refusjon for utgifter til fosterhjem over en fastsatt sats. Kommunene har blitt kompensert for det økte finansieringsansvaret gjennom en økning i rammetilskuddet.

Analysene bak delkostnadsnøkklene gjøres på regnskapstall som ligger et par år tilbake i tid, og det er krevende å anslå hvordan barnevernsreformen vil påvirke kommunenes utgifter i tiden framover. Reformen innebærer at kommunene ikke lenger vil få refusjon for utgifter som allerede skal ligge inne i kommunens brutto driftsutgifter. Det betyr at så lenge en bruker brutto driftsutgifter som avhengig variabel, vil ikke utgiftsgrunnlaget som brukes i regresjonsanalysene påvirkes. Et av formålene med reformen er at kommunene skal jobbe mer forebyggende, og det er vanskelig å anslå hvordan dette vil påvirke kommunenes utgifter både innenfor barnevernet og andre kommunale tjenesteområder.

10.5.1 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern vises i tabell 10.20, og består av kriteriene barn 0–15 år med enslig forsørger, personer med lav inntekt og innbyggere 0–22 år. Kriteriene i dagens nøkkel er valgt ut fra statistiske analyser som viser en statistisk signifikant sammenheng mellom antall barn med enslig forsørger og antall personer med lav inntekt og kommunenes utgifter til barnevern. Bak disse kriteriene ligger en antakelse om at variasjonen i antall barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet påvirker utgiftene til barnevern. Kjennetegn ved barn og familier som får hjelp fra barnevernet kan derfor være faktorer som påvirker variasjonen i utgiftene til barnevern mellom kommuner. Her ser vi at en større andel av barn som får hjelp fra barnevernet bor med bare en av foreldrene, og at familier som får hjelp fra barnevernet har lavere husholdningsinntekt enn gjennomsnittet.

I dagens delkostnadsnøkkel er den resterende vektingen, dvs. gjenstående vekting når alle de

øvrige kriteriene er vektet inn i kostnadsnøgkelen, lagt på kriteriet innbyggere 0–22 år. Barnevernsloven omfatter tiltak for barn og unge til og med 22 år, og barn og unge i denne aldersgruppen er derfor den potensielle målgruppen for barnevernet.³¹ Dagens delkostnadsnøkkel bygger på regresjonsanalyser med svak forklaringskraft (8 pst.), dvs. at kriteriene i nøkkelen kun forklarer en liten del av variasjonen i utgiftene til barnevern.

10.5.2 Aktuelle problemstillinger

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern har svært lav forklaringskraft, og det er derfor ønskelig å finne kriterier som er bedre egnet til å fange opp variasjonen mellom kommunene.

Hva kan tenkes å påvirke kommunenes utgifter til barnevern? En hypotese er at det er en sammenheng mellom sosiale forhold og kommunenes utgifter til barnevern. Flere studier har vist at barn som får hjelp fra barnevernet skiller seg systematisk fra befolkningen ellers.³² Barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet kjennetegnes blant annet ved:

- en større andel bor med bare én av foreldrene (som oftest mor), eller utenfor sin biologiske familie.
- foreldre som er i kontakt med barnevernet har et lavere utdanningsnivå enn befolkningen ellers
- en høy andel av foreldrene mottar en form for offentlig stønad, og har en svakere tilknytning til arbeidslivet.

³¹ Sammenvekting av kostnadsnøkkel er nærmere forklart i kapittel 9.6.8.

³² Fauske m.fl. (2017). *Hjelpetiltak i barnevernet: Komplekse problemer og usikre virkninger*. Fontene forskning 2/2017. Fauske m.fl. (2009). Det nye barnevernet: Et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet. NF-rapport nr. 8/2009. Nordlandsforskning. Christiansen m.fl. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).

Tabell 10.20 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Vekt
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0–22 år	0,3301
Sum	1,0000

- lavere husholdningsinntekt enn gjennomsnittet.
- en lavere andel som bor i bolig som de eier selv.
- andelen barn som mottar barnevernstiltak er høyere blant barn med innvandrerbakgrunn enn blant øvrige barn.³³

Gjennom regresjonsanalyser kan det undersøkes om dette er faktorer som har sammenheng med utgiftsnivået til barnevern.

Siden begynnelsen av 2000-tallet er det diskutert hvordan man kan fange opp forekomsten av rus- og psykiske lidelser i kommunene. Bakgrunnen er blant annet et ønske om å undersøke om forekomsten av rus- og psykiske lidelser påvirker kommunenes utgifter til f.eks. barnevern. Tidligere vurderinger har vist at det ikke finnes data av god nok kvalitet til å fange opp omfanget av rus- og psykiske lidelser i kommunene. I rapporten *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene* (2017) har Senter for økonomisk forskning (SØF) i samarbeid med Sintef, gått gjennom mulige datakilder, og anbefalt at data fra Norsk pasientregister (NPR) kan være aktuelle å bruke i delkostnadsnøkkelen for barnevern.³⁴

Geografi og reiseavstander er andre faktorer som kan tenkes å påvirke utgiftsnivået. Lange reiseavstander for å følge opp barn og familier som mottar hjelp kan muligens gi økte kostnader. Tidligere analyser har imidlertid ikke gitt grunnlag for å inkludere kriterier for f.eks. smådriftsulemper og reiseavstander i kostnadsnøkkelen. Det er en tendens til at kommunene med særlig høye utgifter per innbygger, har relativt få innbyggere. Men de kommunene som skiller seg ut med særlig lave utgifter, er også blant de minste kommunene. Det kan likevel være grunn til å se nærmere på betydningen av kommunestørrelse og reiseavstand.

Interkommunale samarbeid og spesifisering av avhengig variabel

Omtrent halvparten av kommunene har inngått interkommunale samarbeid om barnevernstjenester. Utvalget har diskutert om interkommunale samarbeid kan skape problemer med sammenliknbarheten mellom kommuner hvis utgiftene ikke

fordeles korrekt mellom de samarbeidende kommunene i KOSTRA.

Vertskommunen i et interkommunalt samarbeid skal i utgangspunktet føre utgiftene på en egen funksjon i KOSTRA: 290 Interkommunale samarbeid, for en samlet føring av alle utgifter og inntekter knyttet til samarbeidet. Finansieringsbidrag fra samarbeidskommuner inntektsføres som refusjon på funksjonen, mens utgifter tilsvarende finansieringsbidraget fra vertskommunen fordeles fra funksjon 290 til korrekt funksjon, i dette tilfellet en funksjon knyttet til barnevern. Dette innebærer at det for vertskommunen kun skal være eget finansieringsbidrag som er ført på barnevernsfunksjonen(e), og ikke samlede utgifter for samarbeidet. Hvis dette ikke gjøres riktig, er det en fare for at vertskommunenes utgifter blåses opp.

Det er noen indikasjoner på at dette kan være tilfelle. Vi ser blant annet at flere vertskommuner ikke har regnskapsført noen utgifter på funksjon 290 Interkommunale samarbeid. Dette kan være en indikasjon på feilføring. I tillegg ser vi at dersom vi inkluderer en variabel i analysene som sier noe om den enkelte kommune er vertskommune eller ikke, så ser vi en statistisk signifikant sammenheng mellom om kommunen er vertskommune og økte utgifter til barnevern. Dette kan muligens skyldes at vertskommunene dekker en større andel av kostnadene i et samarbeid, og at dette gir slike utslag i analysene. Sammenhengen kan imidlertid ikke påvises når en analyserer på netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter, noe som tyder på at vertskommunene har høyere utgifter av andre årsaker.

Utvalget har derfor vurdert ulike måter å fange opp eller korrigere for eventuelle feilføringer i utgiftstallene. Et alternativ er å bruke netto driftsutgifter som analysegrunnlag i stedet for brutto driftsutgifter. I netto driftsutgifter er alle direkte inntekter knyttet til tjenestene, slik som øremerkede tilskudd og refusjoner, trukket fra brutto driftsutgifter. Et annet alternativ er å bruke vertskommune som en kontrollvariabel i analysene, for å korrigere for noe av virkningen dette har på kommunenes utgifter til barnevern.

Utvalget har vurdert at det er ønskelig å bruke brutto driftsutgifter som analysegrunnlag, fordi det er dette utgiftsgrunnlaget som best gir uttrykk for variasjoner i kostnader mellom kommunene, jf. kap. 9.6.3. Utvalget har derfor vurdert at å bruke vertskommune som en kontrollvariabel i analysene er en metode som vil kunne korrigere for noe av effekten eventuelle feilføringer i utgiftsgrunnlaget har på analysene, og dette er gjort i utvalgets analyser.

³³ Dyrhaug, T. (2020). *Færre fekk tiltak fra barnevernet*. Barnevernsstatistikk, SSB.

³⁴ Haraldsvik m.fl. (2017). *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport nr. 03/17. Senter for økonomisk forskning.

10.5.3 Analyseresultater og vurderinger

Det er gjennomført regresjonsanalyser for årene 2017–2020, hvor det er testet ut en rekke variabler hvor det kan tenkes at det er en sammenheng med kommunenes utgifter til barnevern. Kommuner som skiller seg særlig mye ut (såkalte uteliggere) er tatt ut av flere av analysene, siden de kan ha stor innvirkning på analyseresultatene.

Følgende type indikatorer er testet ut i regresjonsanalysene:

- indikatorer som sier noe om familiestatus (andel barn med enslig forsørger)
- indikatorer som sier noe om utdanningsnivå (andel personer med kun grunnskole og personer med ingen eller uoppgitt utdanning)
- indikatorer som sier noe om tilknytning til arbeidslivet og mottakere av økonomiske stønader (andel uføre, andel mottakere av arbeidsavklaringspenger, andel arbeidsledige)
- indikatorer som sier noe om inntektsnivå (andel personer med lavinntekt, andel barn i husholdninger med lavinntekt, andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt).
- indikatorer som sier noe om innvandrerbakgrunn (andel flyktninger uten integrerings-tilskudd, andel innvandrere 0–22 år fra alle land og innvandrere 0–22 år fra land utenom Norden)
- indikatorer som sier noe om forekomsten av rus- og psykiske lidelser (diagnosedata fra Norsk Pasientregister og Kommunalt pasient- og brukerregister)
- indikatorer som sier noe om kommune-størrelse (basiskriteriet) og bosettingsmønster (sone- og nabokriteriet).
- indikatorer som sier noe om opphopning av levekårsutfordringer (opphepningsindeksen).
- andre sosiale indikatorer som antall personer som bor trangt, familier med mange barn (andel familier med flere enn 4 barn)
- indikator for den potensielle aldersgruppen (andel innbyggere 0–22 år³⁵).

En oppdatering av dagens delkostnadsnøkkel, bestående av andel personer med lav inntekt og andel barn med enslig forsørger, ville gitt en modell med svært lav forklaringskraft, på rundt 5 prosent. I denne modellen er både kriteriene for lavinntekt og barn med enslig forsørger statistisk signifikante. Kriteriet andel innbyggere 0–22 år,

som er et kriterium i dagens nøkkel, har en negativ og signifikant samvariasjon med utgiftene til barnevern.

Andre kriterier er så testet i analysene sammen med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, men også i ulike kombinasjoner av kriterier. Her er det funnet statistisk signifikante sammenhenger mellom flere kriterier og kommunenes utgifter til barnevern. Utvalget har valgt å gå videre med nærmere analyse av kriterier hvor det er statistisk signifikante sammenhenger mellom kommunenes utgifter til barnevern og kriteriene over flere år, og hvor kriteriet bidrar til å øke den samlede forklaringskraften til analysemodellen.³⁶

Kriteriene utvalget har sett nærmere på er:

- andel personer med lav inntekt
- andel barn 0–15 år med enslig forsørger
- andel personer med psykiske lidelser (fra Norsk pasientregister)
- andel personer over 16 år med lav utdanning (personer med kun grunnskole og ingen/uoppgitt utdanning)
- vertskommune (variabelen er spesifisert som en dummyvariabel, hvor vertskommuner har verdien 1 og øvrige kommuner verdien 0)

En analysemodell (modell 1) bestående av kriteriene andel personer med lavinntekt, personer med psykiske lidelser, personer med lav utdanning, samt kontrollvariablene vertskommune og frie inntekter per innbygger er den modellen som samlet gir den beste forklaringskraften, med 14,12 pst. Kriteriene synes hver for seg å være valide kriterier for å forklare hvorfor kommunenes utgifter til barnevern varierer og fanger opp kjennetegn som er overrepresentert hos barn og familier som får hjelp fra barnevernet. I regresjonsanalysene kan det påvises en statistisk signifikant sammenheng mellom hvert av kriteriene og kommunenes utgifter til barnevern. Forklaringskraften er en del bedre enn det som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, men modellen forklarer fremdeles en liten andel av variasjonen i kommunenes utgifter.

Når resultatene fra regresjonsanalysen vektes sammen til en delkostnadsnøkkel blir det igjen en restvekt på i overkant av 6 prosent, dvs. at vektene til kriteriene i modellen ikke summerer seg helt til 1. Restvekten har i dagens delkostnadsnøkkel blitt lagt på innbyggerkriteriet 0–22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge til og

³⁵ For de årgangene det er gjennomført analyser, 2017–2020, omfattet barnevernstjenester potensielt barn og unge opp til og med 22 år.

³⁶ Vi har her tatt med kriterier hvor det er stabile signifikante sammenhenger over flere år mellom det enkelte kriterium og kommunes utgifter til barnevern.

med 22 år, og utvalget vurderer at det er det beste alternativet å legge den resterende vekten på et innbyggerkriterium eller en målgruppe for tjenestene. Barnevernloven omfatter fra og med 2022 tiltak for barn og unge opp til og med 24 år, og det vil derfor være naturlig å legge restvekten på denne aldersgruppen. Kriteriene i denne modellen gir en delkostnadsnøkkel som i all hovedsak består av levekårs-kriterier.

En modell 2 bestående av kriteriene andel personer med lavinntekt, barn med enslig forsørger og personer med psykiske lidelser, samt kontrollvariablene vertskommune og frie inntekter per innbygger, gir også en bedre forklaringskraft enn dagens nøkkel, med om lag 10,5 pst. Kriteriene personer med lav inntekt og personer med psykiske lidelser er begge statistisk signifikante i analysene. Kriteriet barn med enslig forsørger er noe ustabil og er statistisk signifikant avhengig av hvilke andre kriterier som er inkludert i analysene. Dette er en modell som inkluderer et nytt kriterium som fanger opp omfanget av rus- og psykiske lidelser i kommunene. På samme måte som for modell 1 er kriteriene i modell 2 kriterier som hver for seg i utgangspunktet synes å være valide for å forklare hvorfor kommunenes utgifter til barnevern varierer, og fanger opp kjennetegn som er overrepresentert hos barn og familier som får hjelp fra barnevernet. Ved sammenvekting av modell 2 til en delkostnadsnøkkel blir det igjen en restvekt på om lag 25 pst., som på samme måte som i modell 1 kan legges på kriteriet andel innbyggere 0–24 år.

10.5.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets analyser har gitt resultater som bedrer forklaringskraften til analysemodellen noe, men fremdeles er forklaringskraften lav. De aktuelle analysemodellene forklarer kun 10–14 pst. av variasjonene i utgiftene til barnevern. En mulig grunn til den svake forklaringskraften kan være at variasjonene i utgiftene til barnevern er sammensatte, og at

det derfor er vanskelig å fange opp enkelte forklaringsfaktorer i analyser på kommunenivå. I en liten kommune kan tilflytting av én barnerik familie med stort bistandsbehov være nok til at kommunens utgifter per innbygger går fra landsgjennomsnittet til høyest i landet. Selv om det er en klar sammenheng mellom sosiale forhold og behovet for barnevernstiltak på individnivå, er det tross alt de færreste barna som trenger omfattende og kostbar bistand fra barnevernet. Dette kan gjøre det krevende å finne en analysemodell med høy forklaringskraft for barnevernsnøkkel.

Når delkostnadsnøkkel er basert på analyser med såpass lav forklaringskraft, har utvalget vært usikre på hvilken modell som skal anbefales. En delkostnadsnøkkel basert på modell 1 vil føre til store fordelingsvirkninger mellom kommuner. Modell 2 gir en fordeling mer i tråd med dagens fordeling, noe som blant annet har sammenheng med at kriteriet innbyggere 0–24 år får større vekt. Utvalget ønsker derfor å vise begge de to alternative analysemodeller.

Alternativ 1 består av kriteriene lavinntekt, psykiske lidelser (fra NPR) og lav utdanning og vises i tabell 10.21. Denne modellen vil innebære størst omfordelingseffekter i forhold til dagens modell, ved å ta ut et kriterium (barn med enslig forsørger), innføre to nye kriterier (psykiske lidelser og lav utdanning), samtidig som en sammenvekting av kriteriene til en kostnadsnøkkel viser at det vil bli lagt mindre «restvekt» på innbyggerkriteriet innbyggere 0–24 (tidligere 0–22 år).³⁷

Usikkerheten ved analysegrunnlaget og at det nå gjennomføres en barnevernsreform som gir kommunene større ansvar, kan tale for å foreslå mindre omfattende endringer i delkostnadsnøkkel. Alternativ 2, jf. tabell 10.22, er i noe større grad basert på dagens kostnadsnøkkel. En sammenvekting av kriteriene i en kostnadsnøkkel

³⁷ Unge voksne med barnevernserfaring har rett til ettervern. Fra 2021 er ettervern utvidet til å omfatte unge fram til de fyller 25 år, noe som er en utvidelse på to år.

Tabell 10.21 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnevern, alternativ 1

Kriterium	Vekt
Personer med lav inntekt	0,2424
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)	0,3559
Personer med lav utdanning	0,3409
Innbyggere 0–24 år	0,0608
Sum	1,0000

Tabell 10.22 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnevern, alternativ 2

Kriterium	Vekt
Personer med lav inntekt	0,2582
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,1574
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)	0,3307
Innbyggere 0–24 år	0,2537
Sum	1,0000

viser at det er en restvekt på rundt 25 pst. til fordeling, som kan legges på et innbyggerkriterium som er innbyggere 0–24 år. I beregningene av fordelingsvirkninger av ny samlet kostnadsnøkkel, som vises i vedlegg 1 er det alternativ 2 som er lagt inn i beregningene.

Det er også usikkerhet knyttet til hvordan barnevernsreformen vil påvirke utgiftsforskjellene mellom kommunene framover. Utvalget vil derfor anbefale at delkostnadsnøkkel for barnevern analyseres på nytt når barnevernsreformen har blitt implementert, og virkningene av reformen har kommet inn i datagrunnlaget.

10.6 Sosiale tjenester

Kommunene har et bredt ansvar innenfor sosiale tjenester, og er ansvarlige for å yte sosiale tjenester til de som oppholder seg i kommunen.³⁸ Lovpålagte tjenester omfatter opplysning, råd og veiledning, stønad til livsopphold, individuell oppfølging og arbeidstrening og midlertidig bostøtte.

I utgiftsutjevningen i dag er det en delkostnadsnøkkel for sosialhjelp, som omfatter fire funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Ytelse til livsopphold. I 2019 var kommunenes brutto driftsutgifter til disse områdene om lag 18,2 mrd. kroner.

Hvilke utgifter bør inngå i sektoren for sosiale tjenester?

Utvalget har vurdert hvilke tjenester som bør inngå i sektoren for sosiale tjenester i utgiftsutjevningen, og om sektoren bør utvides i forhold til i dag. Utvalget har i møter med kommunene, og fra andre utredninger, fått innspill om at det i dag er

noen sentrale KOSTRA-funksjoner knyttet til kommunenes sosiale arbeid som ikke er inkludert i utgiftsutjevningen, og at det derfor burde vurderes å utvide grunnlaget for sosiale tjenester. Det er særlig pekt på funksjonene for arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og utgifter til kommunale boliger som aktuelle. Flere har blant annet pekt på at tilgangen til en god og egnet bolig er en grunnleggende del av sosialarbeidet i kommunen.

Utvalget har vurdert fem KOSTRA-funksjoner som det kan være aktuelt å utvide utgiftsbegrepet for sosiale tjenester med funksjonene: 213 Voksenopplæring, 265 Kommunale disponerte boliger, 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi, 275 Introduksjonsordningen og 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig m.v. Om de ulike funksjonene er aktuelle for å inkluderes i utgiftsbegrepet avhenger både av om tjenestemålene hører sammen tematisk, og om det er naturlig å se dem i sammenheng. Et annet spørsmål er om disse tjenestene bør være en del av utgiftsutjevningen i det hele tatt, eller om det er rimelig at de ikke er inkludert. Utvalget har sett nærmere på disse spørsmålene og gjennomført regresjonsanalyser av ulike utgiftsbegrep, for å undersøke om det finnes aktuelle kriterier, både i og utenfor dagens delkostnadsnøkkel, for å forklare variasjon i utgifter per innbygger til disse tjenestene.

Voksenopplæring er allerede inkludert i utgiftsutjevningen, som del av grunnskolesektoren, mens de øvrige nevnte funksjonene ikke er inkludert i utgiftsutjevningen i inntektssystemet i dag. I avsnitt 10.1 vurderer utvalget funksjonen for voksenopplæring, og anbefaler at denne flyttes til sektoren for sosiale tjenester.

Innenfor kommunale boliger er det to funksjoner som er vurdert som aktuelle, funksjon 265 Kommunale disponerte boliger og 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig m.v. Utgiftene til funksjon 265 ser imidlertid i liten grad ut til å belaste de frie inntektene, og i 2019

³⁸ Sosialtjenesteloven (2010). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

var driftsinntektene på denne funksjonen høyere enn driftsutgiftene (netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger var på om lag -2,2 mrd. kroner). I utgiftsutjevningen er det netto driftsutgifter som legges til grunn for beregningen av utgiftsbehovet og for å fastsette sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel. Dette tilsier at et område med negative netto driftsutgifter ikke er egnet som en del av utgiftsutjevningen.

Funksjon 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, vurderes derimot som mer aktuell å inkludere i utgiftsutjevningen. Denne funksjonen omfatter blant annet utgifter til boligformidling og bostøtteordninger og behandling av søknader om kommunal bolig, og netto driftsutgifter på funksjonen var på om lag 0,9 mrd. kroner i 2019.

Når det gjelder funksjonene som er rettet mot arbeidsrettede tiltak, er det funksjon 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi (eksempelvis organisering av sysselsettingstiltak for arbeidsledige og for yrkes- og utviklingshemmede) og funksjon 275 Introduksjonsordningen (inntekter og utgifter som er knyttet til introduksjonsloven, inkludert kommunenes utgifter til organisering, tilrettelegging, utbetaling og oppfølging av introduksjonsordningen) som ikke er inkludert i utgiftsutjevningen i dag.

På integreringsområdet er det et relativt stort innslag av øremerkede tilskudd. De to største tilskuddene er integreringstilskuddet (7,5 mrd. kroner i 2020) og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (1,2 mrd. kroner i 2020), og disse tilskuddene skal samlet finansiere introduksjonsprogrammet. Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter på flere ulike sektorer, og tilskuddet føres ikke som inntekt på de samme funksjonene som utgiftene er belastet (som i andre øremerkede tilskudd) i KOSTRA. Dette kan gjøre at netto driftsutgifter på funksjonen for introduksjonsordningen ikke fanger opp det øremerkede tilskuddet, noe som igjen gjør at disse utgiftene blir finansiert dobbelt opp hvis introduksjonsordningen inkluderes i utgiftsutjevningen. Utvalget vurderer derfor at introduksjonsordningen fortsatt bør holdes utenfor utgiftsutjevningen.

Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi omfatter sysselsettingstiltak, og kan ses i sammenheng med kvalifiseringsordningen, som er del av utgiftsbegrepet for sosiale tjenester i dag. Kvalifiseringsordningen er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening for personer som trenger ekstra oppfølging for å komme i jobb. Etter utvalgets vurdering er det naturlig å se disse tjenestene i

sammenheng, og dette taler for å inkludere funksjon 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi i utgiftsutjevningen.

Utvalgets vurdering er at funksjonene for voksenopplæring, arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig bør inkluderes i utgiftsbegrepet for sosiale tjenester. Tjenesteområdene hører tematisk sammen med de øvrige funksjonene i sektoren, og for mange kommuner er de en viktig del av sosialarbeidet.

Utgiftene til sosiale tjenester med et utvidet utgiftsbegrep

Tabell 10.23 viser kommunenes utgifter til sosiale tjenester med et utvidet utgiftsbegrep. Samlede brutto driftsutgifter vil øke med lag 7 mrd. kroner, fra 18,2 mrd. til 25,3 mrd. kroner sammenliknet med dagens utgiftsbegrep, når vi ser på tall for 2019.

Det er betydelig variasjon i kommunenes utgifter per innbygger til sosiale tjenester. I gjennomsnitt er kommunenes utgifter til sosiale tjenester om lag 4 000 kroner per innbygger, og de fleste kommunene bruker mellom 1 500 og 7 500 kroner per innbygger. Noen få kommuner bruker over 8 000 kroner per innbygger. Dette gjelder små kommuner med et høyt inntektsnivå.

Utviklingstrekk i sektoren for sosiale tjenester

Siden 2015 har utgiftene til sosialhjelp økt, i takt med at antall årsverk i sosialtjenesten har gått opp. Det var i 2019 flere sosialhjelpsmottakere enn i 2015, også langtidsmottakere, men noe færre i gruppen blant yngre voksne (18–24 år). Den samme trenden gjelder for utgifter til kvalifiseringsprogrammet og mottakere av kvalifiseringsstønad. Antall brukere av krisesentre og saker med økonomisk rådgivning til personer som ikke mottar økonomisk sosialhjelp har også økt.³⁹

Løyland m.fl. (2012) har vist at mottakere av sosiale tjenester har noen kjennetegn som kan fanges opp gjennom ulike levekårsindikatorer.⁴⁰ Det kan tenkes at økningen i omfanget av sektoren for sosiale tjenester kan gjenspeiles i en økning i slike indikatorer. Antallet flyktninger,

³⁹ Statistisk sentralbyrå – Statistikkbanken. Økonomisk sosialhjelp.

⁴⁰ Løyland m.fl. (2012). *Hopning av levekårsulempen i storbyene*. TF-rapport nr. 297. Telemarksforskning.

Tabell 10.23 Brutto driftsutgifter til sosiale tjenester i 2019, eksklusive avskrivninger (kommunekonsern) – nytt utgiftsbegrep. Tall fra KOSTRA.

Funksjon	Brutto driftsutgifter, ekskl. avskrivninger 2019 (mill. kr)
213 Voksenopplæring	4 004
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	6 693
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 934
273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi	1 222
276 Kvalifiseringsordningen	1 442
281 Ytelse til livsopphold	7 159
283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig m.v.	1 894
Sum sosiale tjenester	25 290

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

uføretrygdde og antallet personer med lav inntekt økte mellom 2015 og 2019.⁴¹

10.6.1 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester består i dag av ulike levekårs- eller sosioøkonomiske kriterier: antall uføre 18–49 år, antall flyktninger uten integreringstilskudd, antall aleneboende 30–66 år, antall innbyggere 16–66 år og opphopningsindeksen,⁴² jf. tabell 10.24. Kriteriene i delkostnadsnøkkelen hadde en forklaringskraft på om lag 39 pst. i forrige revisjon av inntektssystemet.

Antall aleneboende 30–66 år er det viktigste kriteriet for å forklare variasjon i kommunenes utgifter til sosialhjelp, og utgjør rundt 34 pst. av

delkostnadsnøkkelen. Kriteriet fanger opp at en betydelig andel av sosialhjelpsmottakere er aleneboende, og ved å avgrense aldersgruppen blir studenter og alderspensjonister holdt utenom.

Antall uføre 18–49 år, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphopningsindeksen er levekårs-kriterier, og skal fange opp grupper som oftere mottar sosialhjelp. Til sammen utgjør kriteriene i overkant av 40 pst. av nøkkelen.

Den resterende vektingen, på 24 pst., er lagt på antall innbyggere 16–66 år. Kriteriet er inkludert for å fange opp at det først og fremst er den voksne befolkningen som er målgruppen for tjenestene som omfattes av sosialhjelpsnøkkelen.

Kriteriene og vektingen av disse i dagens sosialhjelpsnøkkel har vært uendret siden den siste helhetlige revisjonen av inntektssystemet i 2017, som var basert på analyser av kommunenes utgifter til sosialhjelp i 2014.

⁴¹ Statistikkbanken – Statistisk sentralbyrå. Levekår.

⁴² Opphopningsindeksen består av kriteriene antall skilte og separerte, personer med lav inntekt og antall arbeidsledige.

Tabell 10.24 Dagens delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18–49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30–66 år	0,3371
Innbyggere 16–66 år	0,2386
Sum	1,0000

I forrige revisjon av sosialhjelpsnøkkelen ble det gjort én endring i kriteriene, og vektingen mellom kriteriene ble endret. Kriteriet aleneboende 30–66 år ble tatt inn i delkostnadsnøkkelen, og urbanitetskriteriet ble tatt ut. Urbanitetskriteriet var definert som antall innbyggere i kommunen opphøyd i 1,2, og dette kriteriet var tidligere inkludert i kostnadsnøkkelen fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri som det var vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier.

10.6.2 Aktuelle problemstillinger

Ved siden av utvidelsen av utgiftsbegrepet har utvalget sett nærmere på noen aktuelle problemstillinger knyttet til delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester.

Opphopning av levekårsulemper og storbyproblematikk

I de senere gjennomgangene av sosialhjelpsnøkkelen har den mest sentrale problemstillingen vært knyttet til storbyer, og eventuelle opphopninger av sosiale problemer og levekårsutfordringer. Det har vært litt ulike kriterier inne i delkostnadsnøkkelen for å fange opp dette – både urbanitetskriteriet, opphopningsindeksen og antall aleneboende. Utvalget har testet ut flere variabler for å fange opp denne problemstillingen.

Rus og psykiatri

En annen problemstilling, som henger sammen med opphopningen av levekårsutfordringer og storbyproblematikken, har vært om man kan finne gode data for å si noe om forekomsten av rus og psykiatri. Dette er forhold som antas å ha en sammenheng med utgiftene til sosiale tjenester. Etter forrige revisjon av inntektssystemet i 2017 gjennomførte Senter for økonomisk forskning (SØF) et prosjekt på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, for å etablere et datasett med variabler for rus og psykisk helse.⁴³ I dette prosjektet ble det blant annet etablert et datasett basert på data fra Norsk Pasientregister (NPR). Disse dataene viser antall pasienter i kontakt med spesialisthelsetjenesten, som har fått diagnoser knyttet til rus og psykisk helse. Utvalget har fulgt opp dette i sine analyser.

⁴³ Haraldsvik m.fl. (2017). *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 03/17. Senter for økonomisk forskning.

10.6.3 Analyseresultater og vurderinger

I regresjonsanalysene utvalget har gjennomført har kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel en forklaringskraft på om lag 32 pst. med dagens utgiftsbegrep. Dette er noe lavere enn i analysene som ble gjennomført i seneste revisjon av inntektssystemet. Dersom det utvidede utgiftsbegrepet som ble omtalt i avsnitt 10.6 benyttes er forklaringskraften til dagens nøkkel på 42 pst., noe høyere enn tidligere. Det er flere forhold som kan tenkes å forklare variasjoner i utgifter til sosiale tjenester mellom kommunene, målt i kroner per innbygger. Eksisterende forskning viser at bruken av sosialhjelp er særlig høy i visse grupper, og gjerne henger sammen med levekårsindikatorer som fattigdom, arbeidsledighet, lav utdanning og skilsmisser.⁴⁴ Utvalget har derfor sett nærmere på en rekke levekårsindikatorer, sosioøkonomiske faktorer og indikatorer for helsetilstand i gjennomgangen av analysene av utgifter til sosiale tjenester, blant annet:

- indikatorer som fanger opp sosioøkonomiske forhold eller levekår: arbeidsledige, aleneboende, lavinntekt, uføre, skilte/separerte og ulike opphopningsindekser, personer med høy utdanning, innvandrere og flyktninger
- ulike mål på helsetilstand (personer med diagnoser knyttet til rus eller psykiske lidelser, personer med grunn-/hjelpestønad og dødelighet)

Flere av kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel viser seg å være statistisk signifikante over tid. Kommuner med flere aleneboende, flere flyktninger og høyere opphopningsindeks har i gjennomsnitt høyere utgifter per innbygger til sosiale tjenester. Uførekriteriet er imidlertid ikke statistisk signifikant over tid.

Det er en statistisk signifikant sammenheng mellom pasienter med diagnoser knyttet til rus eller psykisk helse i spesialisthelsetjenesten (NPR) og kommunenes utgifter til sosiale tjenester. Et kriterium som tar direkte høyde for rus og psykisk helse er etter utvalgets vurdering mer relevant enn uførekriteriet, som i sin tid nettopp ble tatt inn i delkostnadsnøkkelen for å fange opp forhold knyttet til rus og psykisk helse. Det er derfor aktuelt å erstatte uførekriteriet med et kriterium for data for rus/psykiatri.

⁴⁴ Iversen m.fl. (2020). Ressursbruk i levekårsutsatte byområder. SØF-rapport 04/20. Senter for økonomisk forskning.; Løyland m.fl. (2012). *Hopning av levekårsulemper i storbyene*. TF-rapport nr. 297. Telemarksforskning.

Kriteriet antall skilte/separerte 16–59 år, personer med lav inntekt og antall arbeidsledige 16–59 år inngår i opphopningsindeksen, som er et kriterium i dagens delkostnadsnøkkel. Analysene viser at det kun er kriteriene personer med lav inntekt og antall arbeidsledige som har betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til sosiale tjenester. Utvalget vurderer derfor at opphopningsindeksen bør justeres, og videre kun bestå av lavinntekt og arbeidsledige.

De øvrige testede variablene gir ikke større utslag i analysene.

10.6.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester innebærer noen endringer og justeringer i kriterier og vektingen av disse, jf. tabell 10.25. Det foreslås å ta ut kriteriet antall uføre og endre opphopningsindeksen, ved å fjerne kriteriet antall skilte/separerte. Samtidig foreslår utvalget å inkludere antall pasienter med diagnoser knyttet til rus og psykiske lidelser fra Norsk pasientregister (NPR), og kriteriet får en kriterievekt på 0,28 pst. Flyktninger uten integreringstilskudd vektet opp sammenliknet med i dagens delkostnadsnøkkel, mens de øvrige kriteriene vektet ned. Kriteriene i den foreslåtte delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester har en forklaringskraft på om lag 42 pst.

10.7 Administrasjon, miljø og landbruk

Det er i dag én delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø og én delkostnadsnøkkel for landbruk. I dette avsnittet omtales begge disse delkostnadsnøkklene.

Det har vært en egen administrasjonsnøkkel i inntektssystemet siden 1997, men det har variert

noe over tid om det har vært egne nøkler for henholdsvis administrasjon og landbruk og miljø, eller om disse oppgavene har vært samlet i én nøkkel med et eget kriterium for landbruksforvaltning. Bakgrunnen for at landbruk og miljø ble tatt med som egne oppgaver innenfor kostnadsnøkkelen for administrasjon, er innlemmingen av tilskudd til den kommunale landbruksforvaltningen og tilskudd til kommunale miljøvernledere i 1997. Kommunens arbeid med miljøoppgaver er sektorovergripende og ikke ført på en egen funksjon i KOSTRA, mens kommunal landbruksforvaltning er skilt ut som en egen funksjon i KOSTRA.

Administrasjon og miljø

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø omfatter utgifter til kommunenes administrasjon, politisk styring og kontroll, samt ulike fellesutgifter som ikke er fordelt på de øvrige tjenestene. Dette er tjenester alle kommuner må ha for å kunne styre og drifte kommunen, og har vært sett på som kostnaden ved å være en kommune. Det er ikke egne funksjoner knyttet til kommunenes utgifter til miljø i utgiftsutjevningen i dag.

Administrasjonen er avgrenset til kommunenes sentraladministrasjon, og omfatter ikke administrative ledere på tjenestesteder. Tabell 10.26 viser kommunenes utgifter til administrasjon i 2019, på de funksjonene som er inkludert i utgiftsutjevningen og delkostnadsnøkkelen for administrasjon.

I 2019 var kommunenes utgifter til administrasjon om lag 28,5 mrd. kroner, eller om lag 9 300 kroner per innbygger. Utgiftene målt i kroner per innbygger varierer imidlertid betydelig mellom kommunene, fra om lag 2 800 til 43 800 kroner per innbygger. 90 pst. av kommunene har utgifter på mellom 4 400 til 16 500 kro-

Tabell 10.25 Forslag til delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester

Kriterium	Kriterievekt
Aleneboende 30–66 år	0,3084
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,2080
Pasienter med psykiske lidelser (NPR)	0,2843
Opphopningsindeks	0,0584
Innbyggere 16–66 år	0,1409
Sum	1,0000

Tabell 10.26 Brutto driftsutgifter, ekskl. avskrivninger, til administrasjon. KOSTRA 2019, tall i mill. kroner.

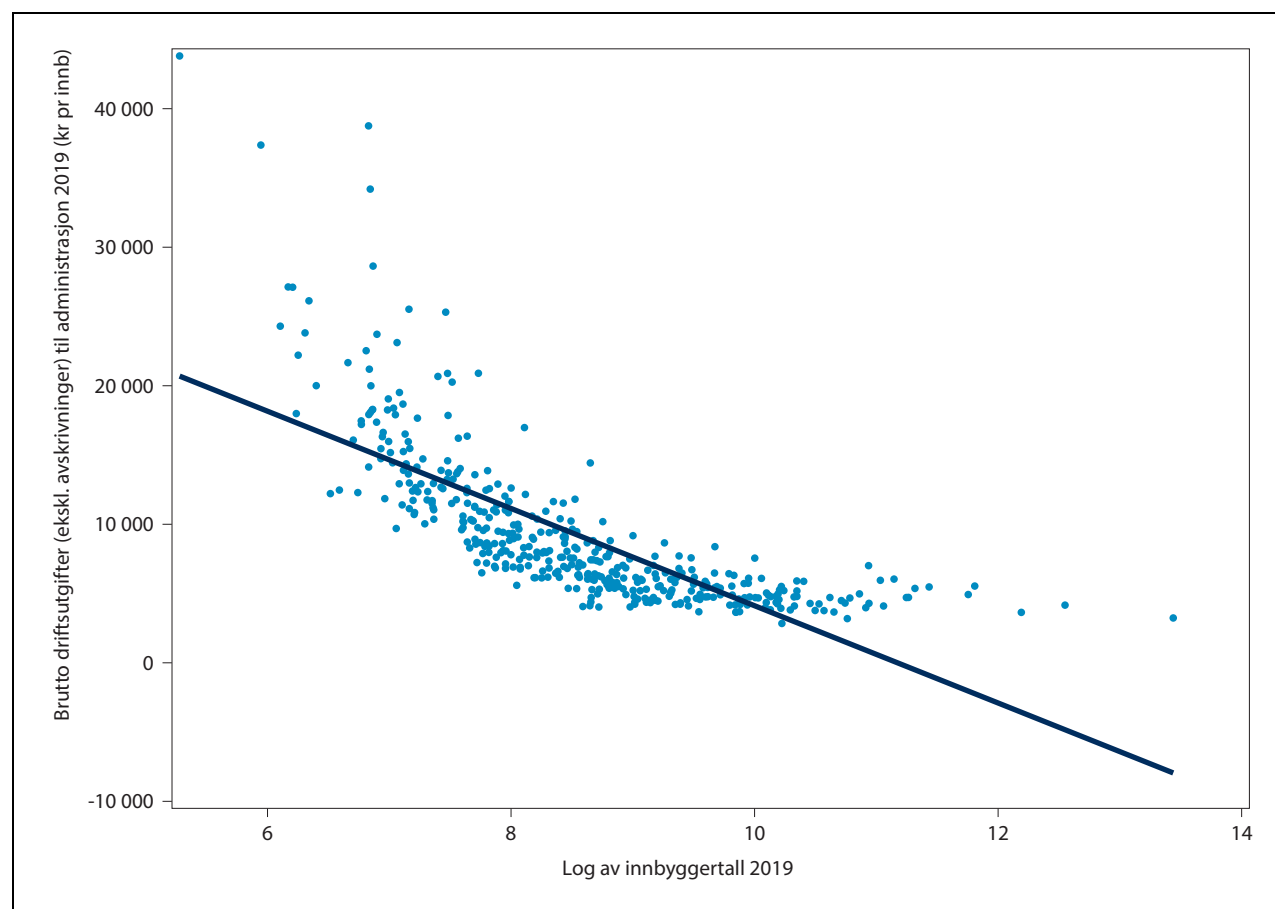
Funksjon	Brutto driftsutgifter, ekskl. avskrivninger (mill. kr.)
100 Politisk styring	2 431 678
110 Kontroll og revisjon	645 813
120 Administrasjon	21 131 261
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 676 208
130 Administrasjonslokaler	1 830 056
180 Diverse fellesutgifter	803 378
Sum administrasjon	28 518 394

Kilde: Regnskapstall fra SSB KOSTRA

ner per innbygger, og små kommuner har gjennomgående høyere utgifter til administrasjon enn større kommuner.

Figur 10.1 viser sammenhengen mellom innbyggertall i kommunen og kommunens utgifter til administrasjon (per innbygger). Figuren viser

at de minste kommunene har høyest utgifter, og utgiftene avtar med økende innbyggertall. Fra om lag 15–20 000 innbyggere flater kurven ut, og det er små forskjeller i utgifter til administrasjon per innbygger for de større kommunene.



Figur 10.1 Samvariasjon mellom kommunestørrelse og brutto driftsutgifter til administrasjon, målt i kroner per innbygger. Tall for 2020. (Log 6 tilsvarer et innbyggertall på om lag 400, log 8 om lag 3 000, log 10 om lag 22 000 og log 12 om lag 162 000 innbyggere).

Landbruk

Kommunenes utgifter til landbruksforvaltning er i dag en egen sektor i utgiftsutjevningen i inntektssystemet, med en egen delkostnadsnøkkel. Delkostnadsnøkkelen for landbruk utgjør om lag 0,2 pst. av samlet kostnadsnøkkel i 2022. Før 2017 var landbruk en del av delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø. Egne kriterier for landbruk i kostnadsnøkkelen ble innført i 2004, etter at det tidligere innlemmede øremerkede tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltningen (349 mill. i 1996-kroner) ble lagt inn etter ordinære kriterier i inntektssystemet i 2002, men uten at kostnadsnøkkelen ble endret.

Kommunene er nærmeste forvaltningsorgan for landbruks- og matsektoren, og i de fleste kommuner utføres disse oppgavene av et kommunalt eller interkommunalt landbrukskontor. Kommunenes oppgaver innenfor landbruksforvaltning er blant annet saksbehandling, kontroll og veiledning etter landbruksrelaterte lover (jordlov, konsesjonslov, skogbrukslov m.m.), forvaltning og kontroll av de økonomiske virkemidlene i landbruket og arbeid knyttet til landbruk og jordvern i saker etter plan- og bygningsloven.

Kommunenes utgifter til disse oppgavene føres på en egen funksjon i KOSTRA, funksjon 329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling. Totalt utgjorde brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger på denne funksjonen 901 mill. kroner i 2019.

Landbruksforvaltning utgjør en relativt liten del av kommunenes samlede utgifter, men kan utgjøre en større andel av utgiftene for enkeltkommuner. Brutto driftsutgifter til landbruksforvaltning utgjorde eksempelvis over 2 pst. av samlede brutto driftsutgifter for ni kommuner i 2019. I gjennomsnitt brukte kommunene om lag 525 kroner per innbygger til landbruksforvaltning, og de fleste kommunene brukte mellom 0 og 1 250 kroner per innbygger. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene, og noen kommuner brukte over 2 000 kroner per innbygger i 2019. 19 kommuner brukte ikke penger på landbruks-

forvaltning i 2019, og er ikke med i analysene utvalget har utført.

10.7.1 Dagens delkostnadsnøkkel – administrasjon og miljø, og landbruk

Administrasjon og miljø

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø består av kriteriene antall innbyggere i alt og gradert basiskriterium, jf. tabell 10.27. Antall innbyggere i alt utgjør 92,35 pst. av delkostnadsnøkkelen, så hoveddelen av fordelingen til administrasjon og miljø er med et likt beløp per innbygger. I tillegg inngår gradert basiskriterium med 7,65 pst., og dette fanger opp at det er smådriftsulempen innenfor kommunal administrasjon. Ved seneste revisjon av inntektssystemet i 2017 hadde kriteriene i delkostnadsnøkkelen en forklaringskraft på om lag 88 pst.

Landbruk

Landbruksnøkkelen består i dag av ett kriterium: landbrukskriteriet. Dette kriteriet består igjen av tre delkriterier: antall jordbruksbedrifter i kommunen, antall landbrukseiendommer i kommunen og kommunens areal, jf. tabell 10.28.

Kriteriet antall jordbruksbedrifter skal fange opp at jordbruksbedrifter i drift genererer forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging. Antall landbrukseiendommer skal fange opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, både i forbindelse med lovsaker og samarbeidstiltak. Kriteriet areal skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk og utmark. De ulike delkriteriene er vektet sammen ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene. Det har ikke skjedd endringer i delkriteriene eller vektingen av dem siden den siste helhetlige revisjonen av inntektssystemet i 2017. Kriteriene forklarte ved seneste revisjon av inntektssystemet om lag 54 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til landbruk (målt per innbygger).

Tabell 10.27 Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø. 2022.

Kriterium	Kriterievekt
Antall innbyggere i alt	0,9235
Gradert basiskriterium	0,0765
Sum	1,0000

Tabell 10.28 Kriteriene i dagens landbrukskriterium (2022)

Kriterium	Kriterievekt
Jordbruksbedrifter i kommunen	0,6790
Landbrukseiendommer i kommunen	0,2760
Kommunens areal	0,0450
Sum	1,0000

10.7.2 Analyseresultater og vurderinger

Utvalget har analysert kommunenes utgifter til administrasjon og landbruk hver for seg, og resultatene fra disse analysene er omtalt under.

Administrasjon

Det er i dag ikke mulig å skille ut utgiftene knyttet til kommunenes miljøoppgaver i KOSTRA, og det antas at utgiftene på dette området i stor grad inngår i den generelle administrasjonen eller er en inkludert del av arbeidet på flere sektorer. Funksjonene som inngår i denne delkostnadsnøkkelen handler i hovedsak om administrasjon, og utvalget omtaler derfor denne delkostnadsnøkkelen som administrasjon.

I utvalgets oppdaterte analyser av kommunenes administrasjonsutgifter har kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel en forklaringskraft på 86 pst., om lag det samme som ved seneste revisjon av inntektssystemet. De oppdaterte analysene viser at kommunestørrelse, målt ved basiskriteriet, fortsatt har betydning for variasjonene i kommunenes utgifter til administrasjon. Utvalget har også sett på om andre variabler som sier noe om strukturelle forhold i kommunen kan ha betydning for kommunenes utgifter til administrasjon, slik som befolkningsvekst, kommunens areal, bosettingsmønster og ulik alderssammensetning. De ulike indikatorene samvarierer imidlertid i stor grad, og henger både sammen med kommunestørrelse og kommunens inntektsnivå.

Basiskriteriet vurderes som det beste kriteriet for å fange opp betydningen av strukturelle forhold. Dette er også i tråd med resultatene fra den simultane modellen⁴⁵, som finner stabile

effekter av basiskriteriet over tid. På samme måte som for de øvrige delkostnadsnøkklene der basiskriteriet inngår anbefales det at basiskriteriet vektes inn som gjennomsnittet mellom utvalgets egne analyser og resultatene fra den simultane modellen.

Landbruk

Landbrukskriteriet har i utvalgets oppdaterte analyser en forklaringskraft på 53 pst., om lag det samme som i analysene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel for landbruk. De tre variablene i dagens landbrukskriterium har også i utvalgets oppdaterte analyser betydning for kommunenes utgifter i forventet retning, men antall landbrukseiendommer er ikke statistisk signifikant for 2019. Variabelen er imidlertid statistisk signifikant for 2017 og 2018, og dersom vi ekskluderer kommunene med høyest utgifter per innbygger fra analysene. Utvalget vurderer at landbrukskriteriet bør bestå av de samme delkriteriene som før, men vektingen endres noe grunnet analyseresultatene. Det gis i forslaget til ny vekting økt vekt til kriteriene antall jordbruksbedrifter og kommunens areal, mens landbrukseiendommer vektes ned fra 0,28 til 0,11. Utvalgets forslag til sammensetning av landbrukskriteriet er vist i tabell 10.29.

10.7.3 Utvalgets forslag – delkostnadsnøkkel for administrasjon

Utvalget foreslår at dagens to delkostnadsnøkler for administrasjon og miljø, og landbruk, slås sammen til en felles delkostnadsnøkkel for administrasjon. Kommunens utgifter til miljø og landbruksforvaltning, slik disse inngår i utgiftsutjevningen, kan ses som en del av kommunens administrasjon. Landbruk er i dag en svært liten delkostnadsnøkkel, med en vekting på om lag 0,2 pst. av samlet kostnadsnøkkel, og kostnadsnøkkelen har ikke egne kriterier for miljøoppgaver.

⁴⁵ Borge m.fl. (2020). *Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader*. SØF-rapport, 06/20. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 10.29 Utvalgets forslag til landbrukskriterium.

Kriterium	Kriterievekt
Jordbruksbedrifter i kommunen	0,7836
Landbrukseiendommer i kommunen	0,1099
Kommunens areal	0,1065
Sum	1,0000

Tabell 10.30 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon.

Kriterium	Kriterievekt
Antall innbyggere i alt	0,8973
Gradert basiskriterium	0,0776
Landbrukskriteriet	0,0251
Sum	1,0000

Utvalget anbefaler videre at landbrukskriteriet justeres i tråd med analysene som omtalt over.

Landbrukskriteriet kan fortsatt baseres på analyser av kommunenes utgifter til landbruk på funksjon 329 i KOSTRA, men sektoren kan inkluderes i delkostnadsnøkkel for administrasjon. Landbrukskriteriet vektet inn i delkostnadsnøkkel for administrasjon som landbruksutgiftenes andel av de totale administrasjonsutgiftene.

Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for administrasjon er vist i tabell 10.30.

10.8 Samlet kostnadsnøkkel

10.8.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut fra den enkelte sektorens størrelse, målt ved netto driftsutgifter, fratrasket avskrivninger, fra KOSTRA. Den enkelte sektor (delkostnadsnøkkel) sin andel av totalen bestemmes av sektorens andel av de totale utgiftene til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen.

Utvalget har tatt utgangspunkt i sektorenes andel av totalen slik disse er fastsatt i kostnadsnøkkel i 2022, jf. statsbudsjettet for 2022 (Grønt hefte 2022). Andelene er deretter korrigert for de endringene utvalget foreslår på hvilke

sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen, og hvilke funksjoner som skal inngå i hvilken sektor.

Midlene til helsestasjons- og skolehelse-tjeneste, som i dag gis med en særskilt fordeling, er korrigert ut i beregningen av sektorenes størrelse i statsbudsjettet og Grønt hefte 2022 siden disse utgiftene mest sannsynlig også ligger inne i tallene for netto driftsutgifter som benyttes i beregningene. Utvalget anbefaler at disse midlene ikke lenger skal fordeles særskilt, og denne korreksjonen er derfor tatt bort i utvalgets forslag. Midlene som i 2022 er lagt inn med særskilt fordeling per grunnskole i kommunene ligger ikke inne i netto driftsutgifter på noen av sektorene i dag, og det er derfor ikke korrigert for dette i beregningene av sektorenes størrelse.

Tabell 10.31 viser hvor stor andel de ulike delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkel i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Tabellen gir også en oversikt over hvilke KOSTRA-funksjoner som er inkludert i de ulike sektorene i utvalgets forslag til utgiftsutjevning.

10.8.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel. Kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipli-

Tabell 10.31 Delkostnadsnøkklens andel av samlet kostnadsnøkkel.

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjon	Sektorandel
Barnehage	F201, F211, F221	15,66 %
Grunnskole	F202, F215, F222, F223, F383	24,44 %
Pleie og omsorg	F234, F253, F254, F256, F261	34,63 %
Sosiale tjenester	F213, F242, F243, F273, F276, F281, F283	6,83 %
Barnevern	F244, F251, F252	4,48 %
Kommunehelse	F232, F233, F241	5,77 %
Administrasjon (inkl. landbruk)	F100, F110, F120, F121, F130, F180, F329	8,19 %
Sum		100,00 %

Kilde: Kostnadsnøkkel for 2022, fra Grønt hefte 2022. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2021–2022). Korrigert for endringer som følge av utvalgets forslag.

seres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkel, og for kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler summeres vektingen fra de ulike sektorene. Tabell 10.32 viser dagens kostnadsnøkkel (2022) og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I utvalgets forslag er alternativ 2 for delkostnadsnøkkel for barnevern lagt til grunn.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får alderskriteriene større betydning enn i dag, vektingen av disse kriteriene øker fra om lag 70,6 pst. til 72,5 pst. Det er kriteriene for antall barn under 6 år, og aldersgruppene mellom 23 og 90 år som får økt vekt.

Kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får en høyere vekting med utvalgets forslag. Gradert basiskriterium øker med 0,17 prosentpoeng, mens kriteriene sone og nabo begge øker med 0,4 prosentpoeng. Økningen i gradert basiskriterium tilsvarer en økning i belø-

pet per kommune på om lag 2 mill. kroner, sammenlignet med beløpet som utløses av dagens kostnadsnøkkel (2022-tall).

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over er det enkeltkriteriet med størst reduksjon i vektingen med utvalgets forslag. Endringen innebærer at kriteriet utløser om lag 0,5 mill. kroner mindre per person i kriteriet med utvalgets forslag enn i dagens kostnadsnøkkel. Denne endringen må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, dette er nærmere omtalt i avsnitt 10.3.6 over.

Kriterier som foreslås tatt ut av kostnadsnøkkel er dagens opphopningsindeks (som erstattes av en alternativ indeks), ikke-gifte 67 år og over, uføre, barn uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. Nye kriterier som tas inn er lønnstakere i heltidsstilling, aleneboende over 67 år og antall pasienter med diagnoser knyttet til rus og psykisk helse.

Tabell 10.32 Dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Kriterium	Vekt i dagens kostnadsnøkkel	Vekt i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel
Andel innbyggere 0–1 år	0,0057	
Andel innbyggere 2–5 år	0,1355	
Andel innbyggere 0 år		0,0027
Andel innbyggere 1–5 år		0,1397
Andel innbyggere 6–15 år	0,2632	
Andel innbyggere 6–12 år		0,1618
Andel innbyggere 13–15 år		0,0915
Andel innbyggere 16–22 år	0,0236	0,0235
Andel innbyggere 23–66 år	0,1051	0,1235
Andel innbyggere 67–79 år	0,0570	0,0691
Andel innbyggere 80–89 år	0,0775	0,0791
Andel innbyggere 90 år og over	0,0389	0,0359
Gradert basiskriterium ¹	0,0159	0,0176
Sonekriteriet	0,0100	0,0103
Nabokriteriet	0,0100	0,0103
Landbrukskriteriet ²	0,0021	0,0021
Innvandrere 6–15 år, ekskl Skandinavia	0,0070	0,0078
Antall personer med psykisk utviklingshemming 16 år og over	0,0491	0,0171
Ikke-gifte 67 år og over	0,0459	
Dødelighet	0,0459	0,0447
Uføre 18–49 år	0,0063	
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0082	0,0142
Opphopningsindeks – dagens (skilte/separerte*ledige*lavinntekt)	0,0093	
Opphopningsindeks – ny (ledige*lavinntekt)		0,0040
Aleneboende 30–66 år	0,0189	0,0211
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0186	0,0071
Lavinntektskriteriet	0,0117	0,0116
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0165	
Innbyggere med høyere utdanning	0,0181	
Lønnstakere i heltidsstilling		0,0315
Aleneboende over 67 år		0,0396
Antall pasienter rus og psykisk helse (NPR)		0,0342
Sum	1,0000	1,0000

¹ I utvalgets forslag er dagens modell for gradert basiskriterium lagt til grunn. Se kap. 9.7 for utvalgets vurdering og anbefaling om å endre utformingen av dette kriteriet.

² Vektingen av de ulike kriteriene innad i landbrukskriteriet endres med utvalgets forslag.

Kapittel 11

Regionalpolitiske tilskudd

11.1 Innledning

I fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunenes kostnader gjennom utgiftsutjevningen, mens forskjeller i skatteinntektene delvis utjevnes gjennom inntektsutjevningen. I tillegg til disse utjevningsmekanismene er det i dag flere tilskudd innenfor rammetilskuddet som er begrunnet ut fra distrikts- og regionalpolitiske målsetninger, såkalte regionalpolitiske tilskudd.

Hensikten med slike regionalpolitiske tilskudd er å bruke inntektssystemet som et virkemiddel for å nå mål om blant annet å opprettholde bosetningsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene. Den omfattende omfordelingen gjennom utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet er også svært viktige distriktpolitiske virkemidler, ved at både sentrale og mindre sentrale kommuner settes i stand til å kunne tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

I tillegg til tilskudd som er begrunnet ut fra distriktpolitiske hensyn, er det i dag også særskilte tilskudd til de største kommunene, kommuner med særlig høy befolkningsvekst og et tilskudd til kommuner som slår seg sammen og blir et sterkere tyngdepunkt i sin region.

I dag mottar flertallet av kommunene ett eller flere regionalpolitiske tilskudd. Utvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere behovet for andre tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet i inntektssystemet, og hvilke samfunnsutfordringer slike tilskudd skal svare på. Dette kapitlet redegjør for dagens regionalpolitiske tilskudd, utvalgets vurdering av disse og utvalgets anbefaling til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet.

Også andre deler av distriktpolitikken har betydning for rammebetingelsene for kommunene i ulike deler av landet, særlig ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Både i utformingen av dagens distriktilskudd i inntektssystemet

og i den øvrige distriktpolitikken benyttes distriktsindeksen for å avgrense hvilke kommuner som har distriktsutfordringer. Distriktsindeksen og den øvrige distriktpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 11.3.

11.2 Dagens regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

I inntektssystemet er det i dag fem tilskudd som er begrunnet ut fra ulike distrikts- og regionalpolitiske målsetninger, jf. tabell 11.1. Dette er distriktilskudd Sør-Norge, distriktilskudd Nord-Norge, storbytilskuddet, regionsentertilskuddet og veksttilskuddet. I tillegg inneholder skjønnstilskuddet også elementer av distriktpolitikk. Noen av tilskuddene har vært en del av inntektssystemet over flere tiår, med litt ulike begrunnelser og utforming, mens andre tilskudd har kommet til i løpet av de siste ti årene. Utformingen av de ulike tilskuddene er nærmere omtalt i avsnitt 11.2.1–11.2.5.

I sum utgjør de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet om lag 4 mrd. kroner i 2022, og det er 270 kommuner som mottar ett eller flere slike tilskudd. 86 kommuner mottar ikke regionalpolitiske tilskudd i 2022, og av disse er det 13 kommuner som kunne ha mottatt regionalpolitiske tilskudd hvis de ikke hadde hatt skatteinntekter over grensen for å motta tilskuddene.

Det største tilskuddet er distriktilskudd Nord-Norge, med vel 2,25 mrd. kroner, som går til alle kommuner i de nordligste fylkene og noen kommuner i den nordligste delen av Trøndelag. Småkommunetillegget innenfor de to distriktilskuddene går til kommuner med under 3 200 innbyggere, og gis med en sats per kommune. Det gjør at dette tilskuddet kan utgjøre et relativt høyt tillegg i kroner per innbygger for disse kommunene.

Selv om tilskuddene totalt sett utgjør en relativt liten del av kommunenes frie inntekter, kan de ha stor betydning for enkeltkommuner. Dette gjel-

Tabell 11.1 Regionalpolitiske tilskudd 2022. Grønt hefte 2022.

Tilskudd	Sum tilskudd 2022 (1000 kr)	Antall kommuner som mottar tilskuddet (antall)	Gjennomsnittlig beløp for kommuner som mottar tilskuddet (1000 kr) (kr pr innb)	
Distriktstilskudd Sør-Norge	808 128	136	5 942	1 325
<i>Herav småkommunetillegg</i>	<i>350 581</i>	<i>69</i>	<i>5 081</i>	<i>2 477</i>
<i>Herav øvrige kommuner</i>	<i>457 548</i>	<i>67</i>	<i>6 631</i>	<i>977</i>
Distriktstilskudd Nord-Norge	2 253 346	91	24 762	4 325
<i>Herav småkommunetillegg</i>	<i>474 369</i>	<i>57</i>	<i>8 322</i>	<i>5 210</i>
<i>Herav del per innbygger</i>	<i>1 778 977</i>	<i>91</i>	<i>19 549</i>	<i>3 415</i>
Regionsentertilskudd	203 375	37	5 497	179
Veksttilskudd	145 756	12	12 146	430
Storbytilskudd	608 665	6	101 444	393
Sum regionalpolitiske tilskudd	4 019 270	270	13 867	976

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Grønt hefte 2022.

der særlig for små kommuner i Finnmark, som mottar småkommunetillegg og distriktstilskudd Nord-Norge etter høyeste sats. Kartet i figur 11.1 viser regionalpolitiske tilskudd som andel av samlet rammetilskudd for kommunene i 2022.

11.2.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge utgjør om lag 808 mill. kroner i 2022. Tilskuddet ble innført i 2017, og var en sammenslåing av det tidligere distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet. Det tidligere småkommunetilskuddet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1996, mens det tidligere distriktstilskudd Sør-Norge ble innført i 2009.

Distriktstilskudd Sør-Norge består av to deler, et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere og et tilskudd til kommuner med over 3 200 innbyggere med svak samfunnsmessig utvikling og distriktsmessige utfordringer. Tilskuddet går til kommuner i Sør-Norge, dvs. kommuner som ikke er omfattet av distriktstilskudd Nord-Norge.

Kriteriene for å motta distriktstilskudd Sør-Norge er at kommunen:

- har under 3 200 innbyggere eller en distriktsindeks¹ på 46 eller lavere, og
- har en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet.

Kommuner med under 3 200 innbyggere får et tilskudd per kommune. Satsene varierer etter kommunens verdi på distriktsindeksen, der kommuner med en indeks på 35 eller lavere får tilskudd etter den høyeste satsen.

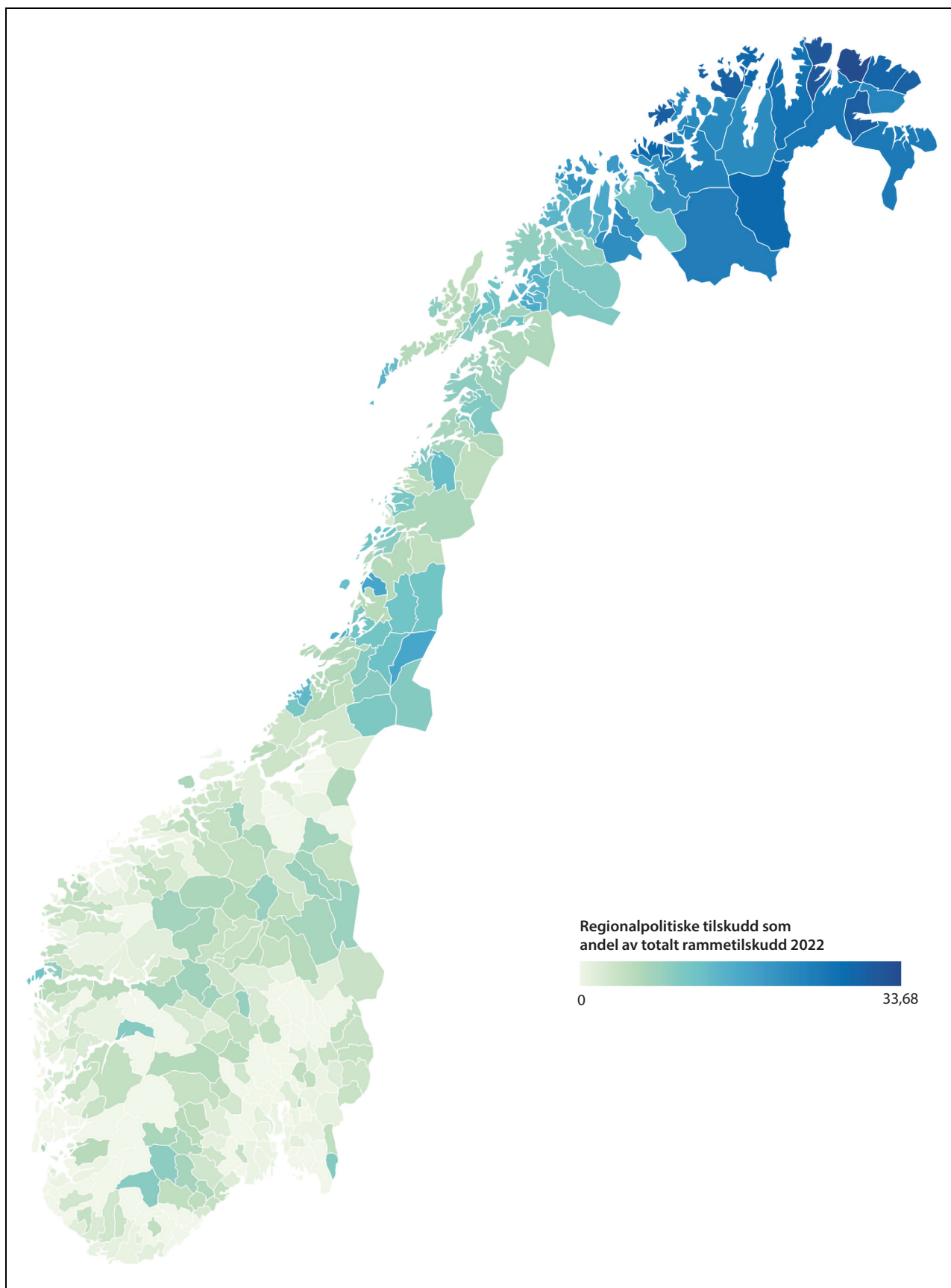
For kommuner med 3 200 innbyggere eller mer blir tilskudd gitt delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger. Kommuner med distriktsindeks på 35 eller lavere får tilskudd etter de høyeste satsene, mens kommuner med indeks mellom 35 og 46 får tilskudd etter lavere satser. Satsene for distriktstilskudd Sør-Norge i 2022 er vist i tabell 11.2.

11.2.2 Distriktstilskudd Nord-Norge

Distriktstilskudd Nord-Norge er det største regionalpolitiske tilskuddet innenfor rammetilskuddet. Tilskuddet går til alle kommuner i Troms og Finnmark, Nordland og noen kommuner i den nordligste delen av Trøndelag, og utgjorde i 2022 om lag 2,3 mrd. kroner.

Tilskuddet ble innført i 2017, og var en videreføring av to tidligere tilskudd: Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet. Det har vært et eget tilskudd til kommuner i de nordligste fylkene i inntektssystemet siden 1994,

¹ Distriktsindeksen er et mål på graden av distriktsutfordringer i en kommune. Indeksen er nærmere beskrevet i avsnitt 11.3.2.



Figur 11.1 Regionalpolitiske tilskudd som andel av totalt rammetilskudd i 2022, i statsbudsjettet 2022 (prosent).

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Grønt hefte 2022.

Tabell 11.2 Satser i distriktstilskudd Sør-Norge 2022.

Indeks	Kommuner med 3200 innbyggere eller mer		Kommuner med færre enn 3200 innbyggere
	Sats per kommune (1000 kr)	Sats per innbygger (kroner)	Sats per kommune (1000 kr)
Indeks 0–35	1 307	1 183	6 034
Indeks 36–38	1 047	947	5 432
Indeks 39–41	785	710	4 827
Indeks 42–44	522	473	4 225
Indeks 45–46	262	237	3 620
Indeks over 46	0	0	3 017

mens det tidligere småkommunetilskuddet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1996.

Distriktstilskudd Nord-Norge består av to deler, en del som går til alle kommunene og et småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere. Den største delen av tilskuddet blir fordelt med en sats per innbygger til alle kommuner i disse områdene. Satsen er differensiert mellom kommuner i ulike fylker og geografiske områder.

Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og skatteinntekter fra inntekt og formue samt naturressursskatt under 120 pst. av landsgjennomsnittet, mottar i tillegg et småkommunetillegg innenfor tilskuddet. Dette tilskuddet fordeles etter de samme kriteriene og satsene som småkommunetillegget i distriktstilskudd Sør-Norge. Kommunene i tiltakssonen², får småkommunetillegg etter en høyere sats enn øvrige kommuner. Satsene for distriktstilskudd Nord-Norge i 2022 er vist i tabell 11.3.

11.2.3 Storbytilskudd

Storbytilskuddet går i dag til de største byene; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen. Tilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger til disse kommunene. I 2022 er satsen per innbygger 393 kroner, og storbytilskuddet er til sammen om lag 609 mill. kroner.

² Tiltakssonen ble etablert i 1990, og avgrenser et område for særskilte distriktpolitiske virkemidler. Det omfatter kommunene i tidligere Finnmark fylke og de sju nordligste kommunene i tidligere Troms fylke. Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). *Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms*.

Storbytilskuddet ble innført som et særskilt tilskudd til de fire største kommunene i 2011, og ble senere utvidet til å også inkludere Kristiansand og Drammen. Tilskuddet ble begrunnet med de særskilte utfordringene storbyene har knyttet til urbanitet, og den sentrale rollen de har for samfunnsutviklingen i sin region. Det ble særlig pekt på sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri, og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

11.2.4 Regionsentertilskudd

Regionsentertilskuddet ble innført fra og med 2017, i forbindelse med forrige revisjon av inntektssystemet for kommunene. Tilskuddet går til kommuner som har slått seg sammen, og som etter sammenslåingen fikk over om lag 8 000 innbyggere. Kommuner som mottar storbytilskudd kan ikke samtidig motta regionsentertilskudd.

Tilskuddet fordeles delvis etter en sats per innbygger og delvis etter en sats per kommune. I 2022 er satsen per kommune 3,344 mill. kroner og satsen per innbygger er 70 kroner. Totalt er regionsentertilskuddet på 203 mill. kroner i 2022.

11.2.5 Veksttilskudd

Veksttilskuddet går til kommuner som i en periode har en særlig sterk befolkningsvekst. Tilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning, og at det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på det øvrige tjenestetilbudet.

Tabell 11.3 Satser i distriktstilskudd Nord-Norge 2022.

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)	
Nordland og Namdalen	1 861	
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 570	
Tiltakssonen i Troms	4 206	
Finnmark	8 716	
<i>Småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, utenfor tiltakssonen (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, i tiltakssonen (1 000 kr)
Indeks 0–35	6 034	13 068
Indeks 36–38	5 432	11 760
Indeks 39–41	4 827	10 455
Indeks 42–44	4 225	9 147
Indeks 45–46	3 620	7 841
Indeks over 46	3 017	6 534

Veksttilskuddet går til kommuner som de siste tre årene har hatt en gjennomsnittlig, årlig befolkningsvekst på 1,4 pst. eller mer. I tillegg må kommunene ha hatt skatteinntekter som er under 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre årene (målt per innbygger). Tilskuddet gis med et fast beløp per nye innbygger ut over vekstgrensa. Satsen for 2022 er på 62 252 kroner, og totalt bevilges 145,8 mill. kroner i veksttilskudd i 2022.

11.3 Regional- og distriktspolitikk – distriktspolitiske virkemidler

Norsk regionalpolitikk har i stor grad vært rettet inn mot å nå mål om befolkningsutvikling og likeverdige levekår i hele landet. Kommunal- og distriktsdepartementet deler regional- og distriktspolitikken inn i to hovedkategorier: den målrettede regional- og distriktspolitikken og regional- og distriktspolitiske hensyn på andre politikk-områder.³

Den målrettede regional- og distriktspolitikken viser til særskilte distrikts- og regionalpolitiske utviklingsmidler som bevilges til særskilte prosjekter over statsbudsjettet (programkategori 13.50). Hoveddelen av de øremerkede midlene

som bevilges til distriktspolitiske tiltak går til ulike næringsrettede tilskudd innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Målet med disse midlene er blant annet å bidra til et vekstkraftig næringsliv, verdiskaping og attraktive arbeidsplasser, regional utvikling og styrket utviklingskapasitet og velfungerende tjenestetilbud i distriktene.

Innenfor den brede regional- og distriktspolitikken er kommunesektoren svært viktig. Kommunene har ansvaret for en rekke sentrale tjenester i den norske velferdsstaten. Innenfor rammene av statlig styring er det kommunene som har ansvaret for at alle innbyggere har tilgang til skole, barnehage, helse- og omsorgstjenester og andre viktige velferdstjenester. I den brede regional- og distriktspolitikken har derfor statlig politikk overfor kommunesektoren stor betydning. Inntektssystemet, med utjevning av både kostnads- og inntektsforskjeller mellom kommunene, er viktig for å sette alle kommuner i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Demografiutvalget (2020)⁴ viser i sin utredning til at kommuner i distriktene har høyere utgifter per innbygger enn mer sentrale kommuner, noe som blant annet henger sammen med at alderssammensetningen i distriktskommunene er

³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Om regionalpolitikken*.

⁴ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet*.

mer kostnadskrevende og bosetningen er mer spredt. Distriktskommuner har også i hovedsak en lavere andel av befolkningen i yrkesaktiv alder, og har dermed også lavere skatteinntekter per innbygger enn andre kommuner. Omfordelingen i utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet gjør at distriktskommuner blir kompensert for disse forholdene.

11.3.1 Differensiert arbeidsgiveravgift

Den største statlige ordningen som eksplisitt er begrunnet med distriktpolitiske målsetninger er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiveravgiften er en avgift på brutto lønn som arbeidsgivere betaler til staten, og størrelsen på avgiften varierer ut fra hvor virksomheten er lokalisert.

Målet med differensiert arbeidsgiveravgift er å styrke sysselsettingen og bosettingen i landsdeler og områder med særskilte utfordringer, og også å kompensere næringslivet for noen av ulempene som spredt bosetting og store avstander medfører. Ordningen omfatter både næringslivet og offentlig sektor innenfor virkeområdet.⁵ I 2021 var omfanget på ordningen i form av reduserte avgifter til staten beregnet til om lag 16,7 mrd. kroner, og av dette er over 6 mrd. knyttet til offentlig sektor.

Avgiften er differensiert i 7 ulike soner, der satsen varierer fra 0 pst. i tiltakssonen i Troms og Finnmark (sone 5) til full sats på 14,1 pst. utenfor virkeområdet (sone 1).⁶ Figur 11.2 viser soneinndelingen for virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift i perioden 2022–2027.

Siden ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift også omfatter kommunesektoren, får kommuner i enkelte områder lavere kostnader knyttet til lønn enn øvrige kommuner. En kommune i sonen med laveste sats betaler ikke arbeidsgiveravgift for sine ansatte, og får dermed isolert sett 14,1 pst. lavere lønnskostnader enn en kommune som betaler full sats på arbeidsgiveravgiften. Differensiert arbeidsgiveravgift er dermed et kraftfullt virkemiddel også overfor kommunesektoren, og gjør at kommuner i deler av landet til dels har betydelig lavere utgifter enn sammenlignbare kommuner som betaler arbeidsgiveravgift etter full sats.

11.3.2 Distriktsindeksen

Distriktsindeksen er et mål på graden av distriktsutfordringer i en kommune. Indeksen ble utviklet som grunnlag for bruk av distriktpolitiske virkemidler innenfor den målrettede distriktpolitikken, og benyttes for å i større grad å målrette tilskuddene til deler av landet med de største distriktsutfordringene. Indeksen er for eksempel ett av vurderingskriteriene som benyttes for å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Ved innføringen av distrikts-tilskudd Sør-Norge i inntektssystemet fra 2009 ble distriktsindeksen også tatt i bruk for å fordele distrikts-tilskudd i inntektssystemet. Ved at distriktsindeksen benyttes i inntektssystemet, knyttes distrikts-tilskuddene i større grad opp til den øvrige distriktpolitikken.

Distriktsindeksen består av indikatorer som måler kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper og samfunnsutfordringer som følge av slike ulemper. Indeksen varierer fra 0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktsutfordringene.

Distriktsindeksen er utviklet av Kommunal- og distriktsdepartementet og ble sist revidert i 2020.⁷ I kommuneproposisjonen for 2021⁸ pekte den daværende regjeringen på at det burde foretas en samlet gjennomgang av behovet for regionalpolitiske tilskudd og hvilke kommuner som eventuelt bør motta slike tilskudd, før en vurderer hvordan den reviderte distriktsindeksen eventuelt skal benyttes i inntektssystemet. Den tidligere distriktsindeksen benyttes derfor i inntektssystemet inntil videre, i påvente av utredningen fra Inntektssystemutvalget. I tabell 11.4 vises indeksen som brukes i dagens inntektssystem.

Distriktsindeksen fra 2020 er vist i tabell 11.5. Da indeksen ble revidert i 2020 hadde den i stor grad vært uendret siden 2002. Bakgrunnen for revisjonen var blant annet at det skulle foretas en ny revisjon av virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, at målene med regional- og distriktpolitikken har vært i endring samt at SSB har endret sin sentralitetsindeks, som er en viktig indikator i distriktsindeksen.

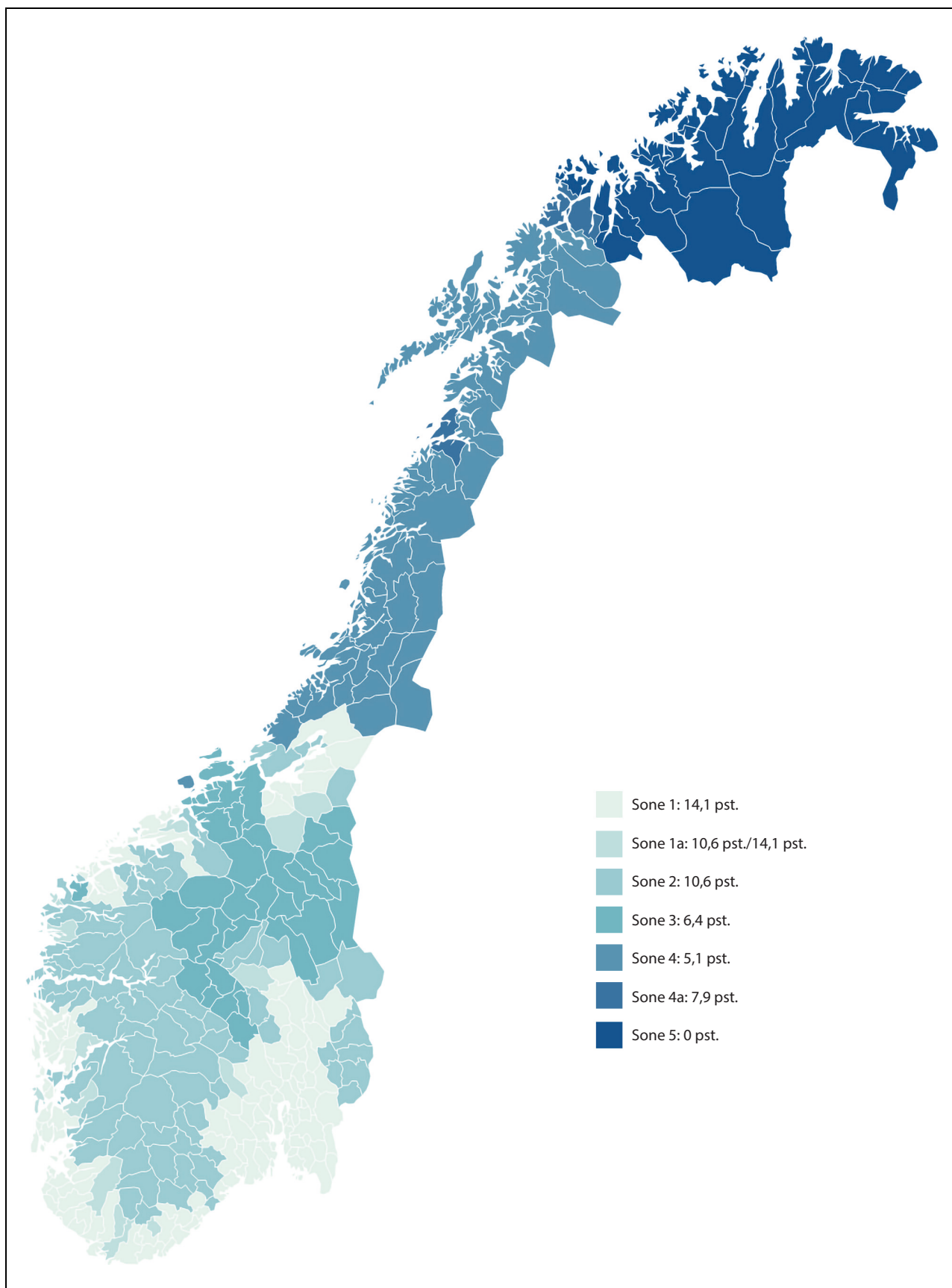
Indeksen veier sammen indikatorer for geografiske ulemper, økonomisk vekst og demografi.

⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Differensiert arbeidsgiveravgift*.

⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Det distriktpolitiske virkeområdet – regionalstønadskartet*.

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Distriktsindeksen 2020*.

⁸ Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*.



Figur 11.2 Soneinndeling virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift 2022.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Skatteetaten.

Tabell 11.4 Distriktsindeks før revisjonen i 2020. Indikatorer og vekting.

Gruppe	Indikator	Vekting
Geografi	Sentralitet (NIBR11)	20
	Befolkningstetthet	10
	Reisetid	10
Demografi	Befolkningsutvikling siste 10 år	20
	Eldreandel (67 år og over)	5
	Kvinneandel (kvinner i aldersgruppen 20–39 år)	5
Arbeidsmarked	Andel yrkesaktive (bostedskommune) aldersgruppen 20–64 år	10
	Vekst i sysselsettingen siste 10 år	10
Levekår	Inntekt per innbygger 17 år og over	10
Sum		100

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

De geografiske ulempene beregnes ved liten størrelse på lokale arbeids- og tjenestemarkeder og lang avstand til større og mer spesialiserte markeder. Dette fanges i stor grad opp gjennom sentralitetsindeksen utarbeidet av SSB, som måler innbyggernes tilgang til arbeidsplasser og tjenester innenfor det som oppfattes som grensen for daglige arbeids- og pendlerreiser. I tillegg fanger distriktsindeksen opp samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene, knyttet til befolkningsutvikling, sysselsettingsvekst og kjennetegn ved næringsstrukturen i kommunen. Befolkningsutviklingen de siste 10 årene er vektet inn med 40 pst. av indeksen.

Utvalgets vurdering – ny distriktsindeks og distrikts-tilskuddene i inntektssystemet

Etter utvalgets vurdering fanger både den gamle og den nye distriktsindeksen opp relevante dis-

triktsutfordringer. Sentrale distriktsutfordringer er knyttet til svak befolkningsutvikling, svak samfunnsutvikling og utfordringer knyttet til sentralitet og beliggenhet. Den nye distriktsindeksen fanger opp alle disse forholdene, og er dermed godt egnet til å si noe om graden av distriktsutfordringer i en kommune sammenliknet med andre kommuner.

Den nye distriktsindeksen legger noe høyere vekt på sentralitet, målt ved SSBs sentralitetsindeks, samtidig som befolkningsutviklingen de siste 10 årene vektet relativt høyt. I tillegg har den også indikatorer som sier noe om næringsstrukturen i kommunen og utviklingen i sysselsettingen over tid. Den nye sentralitetsindeksen fanger opp flere forhold knyttet til sentralitet enn indeksen som ble benyttet i distriktsindeksen før 2020. Blant annet fanger den opp hvilke typer tjenester som finnes i området rundt kommunen, og dermed sier den også noe om sentraliteten innad i en

Tabell 11.5 Distriktsindeks 2020, indikatorer og vekting.

Emnegruppe	Indikator	Vekting
Geografi	Sentralitetsindeks (SSB)	40
Økonomisk vekst	Sysselsettingsvekst siste 10 år	10
	Ensidig næringsstruktur	10
Demografi	Befolkningsutvikling siste 10 år	40
Alle emnegrupper	Alle indikatorene	100

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

region. Den nye sentralitetsindeksen er også mer presis, ved at den beregnes med utgangspunkt i alle bebodde grunnkretser i kommunen, og ikke kun tar utgangspunkt i det dominerende tettstedet i kommunen som i den tidligere indeksen.⁹ Dette bidrar samlet sett til at den nye distriktsindeksen er godt egnet til å rangere kommunene ut fra distriktsutfordringer innad i arbeidsmarkedsregioner.

Et annet viktig element i distriktsindeksen er befolkningsutviklingen de siste 10 årene. Befolkningsnedgang er en stor utfordring i distriktskommuner, og gjør det krevende for kommunen å tilpasse tjenestetilbudet til endringen i innbyggertall og befolkningssammensetning. Siden de frie inntektene i stor grad fordeles ut fra innbyggertallet i kommunen, vil kommuner med befolkningsnedgang oppleve nedgang i sine inntekter. Etter utvalgets vurdering er befolkningsnedgang forhold som bør fanges opp av et distriktstilskudd i inntektssystemet, slik at disse kommunene settes i stand til å opprettholde tjenestetilbudet til sine innbyggere, selv om innbyggertallet går ned.

Utvalget mener at den nye distriktsindeksen i stor grad fanger opp typiske distriktsutfordringer, og at denne derfor er godt egnet til å benyttes i fordelingen av distriktstilskudd i inntektssystemet. Distriktsindeksen oppdateres med jevne mellomrom, og kommunenes verdier på indeksen oppdateres over tid. Ved å knytte distriktstilskuddene i inntektssystemet opp til en indeks som oppdateres med jevne mellomrom sikrer man også at hvilke kommuner som omfattes av distriktstilskuddet ikke låses til et visst tidspunkt, da verdiene på indeksen vil fange opp eventuelle endringer i hvilke kommuner som har størst distriktsutfordringer.

Utvalget anbefaler derfor at den nye distriktsindeksen tas i bruk for å fordele distriktstilskuddene i inntektssystemet, og at det gjøres en justering i de ulike grenseverdiene og satsene i tilskuddene slik at disse tilpasses den nye indeksen. Se nærmere omtale av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge.

11.4 Utvalgets vurdering – regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Utvalget mener at inntektssystemets hovedoppgave er å gi kommunene et godt grunnlag for å

levere likeverdige tjenester til sine innbyggere. Utjevningen av kommunenes økonomiske forutsetninger gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen er det viktigste distriktpolitiske virkemiddelet i inntektssystemet, og eventuelle regionalpolitisk begrunnede tilskudd kommer i tillegg til disse utjevningsordningene. Dagens regionalpolitiske tilskudd er i stor grad begrunnet ut fra politiske ønsker om å støtte opp om ulike regionalpolitiske målsetninger, og flere av elementene har vært en del av inntektssystemet over lang tid. Utvalget er bedt om å vurdere behovet for denne typen tilskudd, og hvilke mål slike tilskudd skal ivareta.

De regionalpolitiske tilskuddene er en del av det samlede rammetilskuddet, men kommer i tillegg til utgiftsutjevningen. Desto større del av rammen som fordeles i form av regionalpolitiske tilskudd til enkeltkommuner, jo lavere blir beløpet til fordeling til alle kommuner. Det er dermed kommuner som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd som indirekte finansierer dem. Dersom dagens regionalpolitiske tilskudd i sin helhet hadde blitt fordelt som innbyggertilskudd, ville innbyggertilskuddet økt med om lag 745 kroner per innbygger.

I dag er det 270 kommuner, det vil si om lag 75 pst. av kommunene, som mottar ett eller flere regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, og 86 kommuner som ikke mottar tilskudd. Når et stort antall kommuner mottar ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd er det vanskeligere å se prioriteringene og hva som er hovedmålene med de ulike tilskuddene.

I dag er det to ulike distriktstilskudd i inntektssystemet, til kommuner i henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge. Felles for distriktstilskuddene er at de er begrunnet ut fra distriktpolitiske hensyn og utformet for å nå noen distriktpolitiske mål. Slike mål har blant annet vært å opprettholde bosetningsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene.

Prinsipielt mener utvalget at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet bør begrenses, og at mest mulig av midlene bør fordeles gjennom ordinære kriterier til alle kommuner. Et særskilt, målrettet tilskudd til distriktskommuner kan likevel 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. Et slikt distriktstilskudd bør etter utvalgets vurdering fange opp:

⁹ Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Notater 2017/40. Statistisk sentralbyrå.

1. *Kommuner med distriktsutfordringer.*

Med dette menes det kommuner med sammensatte utfordringer, blant annet knyttet til befolkningsutvikling, at de har et lite arbeidsmarked, liten tilgang til private tjenester og lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder. Mange distriktskommuner opplever for eksempel store utfordringer eller store kostnader med å rekruttere eller leie inn bemanning med nødvendig kompetanse, samtidig som store avstander kan gjøre det vanskelig å kjøpe tjenester i et marked eller i samarbeid med andre kommuner for å redusere kostnader.

Distriktsindeksen er utarbeidet for å være et verktøy for å peke ut distriktskommuner, og vise i hvilken grad disse kommunene har distriktsutfordringer. Forholdene som inngår i indeksen er beliggenhet (sentralitet), befolkningsutvikling, sysselsettingsvekst og næringsstrukturen i kommunen.

2. *Kommuner med befolkningsnedgang.*

Kommuner med nedgang i folketallet kan på kort sikt ha utfordringer med å tilpasse tjenestetilbudet til lavere behov og/eller endret befolknings sammensetning. De frie inntektene fordeles i hovedsak etter innbyggertallet i kommunen, og nedgang i folketallet kan føre til lavere inntekter både fra skatt og rammetilskudd. Det er imidlertid også elementer i inntektssystemet som ivaretar kommuner med befolkningsnedgang. Inntektsgarantiordningen fanger opp nedgangen i inntekter som følge av befolkningsnedgang, og sørger for at endringer fases inn over tid. Et annet viktig element er at deler av rammetilskuddet gis med et fast beløp per kommune, og dermed ikke avtar selv om folketallet går ned. Dette gjelder basistilskuddet i utgiftsutjevningen, og deler av dagens distriktstilskudd Sør- og Nord-Norge.

Telemarksforskning¹⁰ har i rapporten *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling* sett på hva en svak befolkningsutvikling har å si for kommunenes inntektsutvikling, og hvilke rammer kommunen har for å levere gode tjenester til innbyggerne. I rapporten pekes det på at utfordringene trolig er sammensatte for disse kommunene, ved at de fleste kommunene som sliter med en svak befolkningsutvikling også er små og har en demografisk utvikling preget av få barn og unge og en økende

andel eldre. Dette er forhold som i stor grad fanges opp av øvrige deler av inntektssystemet. I rapporten pekes det imidlertid på at det er stor variasjon innad i gruppen av kommuner med en svak befolkningsutvikling; noen kommuner har betydelige inntekter fra vannkraft og havbruksfond, mens andre ikke har slike ekstraintekter. For kommuner uten slike ekstra inntektskilder vil befolkningsnedgang øke sårbarheten.

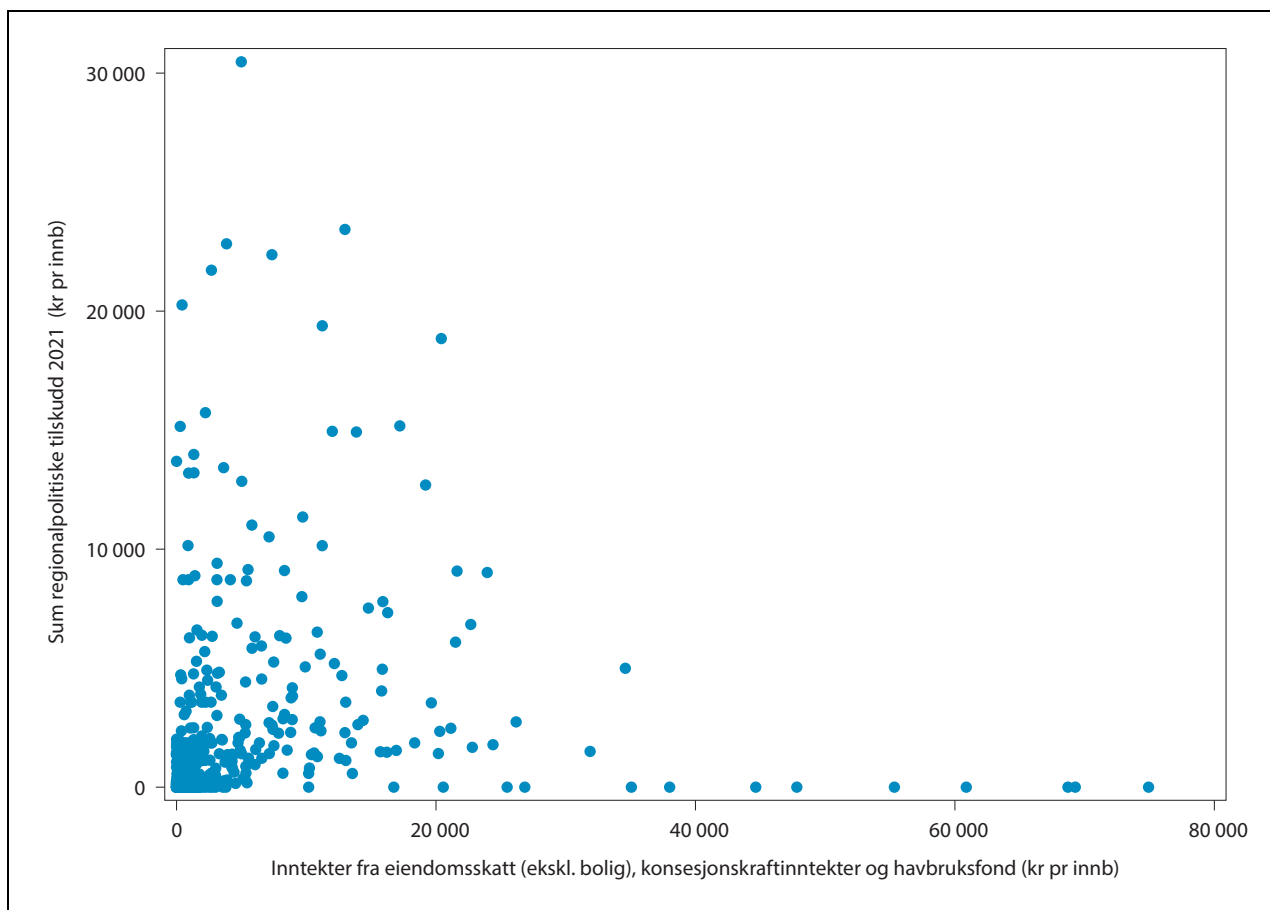
Etter utvalgets vurdering er befolkningsnedgang en utfordring for kommunene, og det er viktig at det også framover er elementer i inntektssystemet som sørger for at inntektsnivået gradvis tilpasses endringene i befolkningstallet. De faste delene av inntektssystemet som ivaretar dette er basiskriteriet i utgiftsutjevningen og inntektsgarantiordningen som sikrer en betydelig grad av stabilitet i inntektsnivået fra det ene året til det andre. I tillegg mener utvalget at befolkningsnedgang bør inngå i begrunnelsen for et distriktstilskudd i inntektssystemet.

3. *Små kommuner.*

Det er i dag et særskilt småkommunetillegg til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere. Utvalget mener små kommuner har noen utfordringer knyttet til lavt innbyggertall i seg selv, og at dette ikke fullt ut fanges opp av de øvrige elementene i inntektssystemet. De minste kommunene er også i stor grad distriktskommuner og opplever en svakere befolkningsutvikling enn øvrige kommuner. Målt med distriktsindeksen, der også befolkningsutvikling inngår, er dette den kommunegruppen med størst distriktsutfordringer. Utvalget mener små kommuner fortsatt bør hensyntas særskilt innenfor distriktstilskuddene i inntektssystemet.

Dagens småkommunetillegg, som gis med et fast beløp per kommune, gjør at de aller minste kommunene får et høyere beløp per innbygger enn de andre kommunene. Sammen med basiskriteriet i utgiftsutjevningen, som også utløser et beløp per kommune, betyr dette at de minste kommunene får et høyere inntektsnivå per innbygger enn andre kommuner. Utvalget mener dette er en innretning som bør videreføres. Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel øker verdien på basiskriteriet, og utgiftsutjevningen fanger i større grad opp smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon. Denne økningen bør ses i sammenheng med størrelsen på småkommunetillegget, og

¹⁰ Lunder m.fl. (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling*. TF-rapport, nr. 557. Telemarksforskning.



Figur 11.3 Inntekter fra eiendomsskatt (ekskl. bolig), konsesjonskraftinntekter og havbruksfond vs. sum regionalpolitiske tilskudd. Kroner per innbygger.

utvalget anbefaler derfor at småkommunetillegget innenfor distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge reduseres med 1 mill. kroner for alle kommuner.

I dag er det en inntektsgrense for å motta distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetillegget innenfor distriktstilskudd Nord-Norge. Denne inntektsgrensen er knyttet til skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen (skatt på inntekt og formue samt naturressurskatt), og er satt til 120 pst. av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger på landsbasis. En del kommuner har imidlertid også betydelige inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgift, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg m.v. Med dagens skattegrense i distrikttilskuddene vil disse kommunene i tillegg kunne motta distriktstilskudd i inntektssystemet.

Figur 11.3 viser sammenhengen mellom størrelsen på disse inntektene og sum regionalpolitiske tilskudd. Figuren viser at kommunene med de aller høyeste inntektene ikke mottar

regionalpolitiske tilskudd i dag, men at det er en del kommuner som både har høye inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgift, havbruksfond eller eiendomsskatt på annen nærings-eiendom og samtidig mottar regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet. Utvalget mener at det også bør tas hensyn til disse andre inntektene når det fastsettes en inntektsgrense for å motta distriktstilskudd i inntektssystemet, for å unngå at kommuner med svært høye ekstraintekter mottar regionalpolitiske tilskudd.

Etter utvalgets vurdering fanger distriktsindeksen i stor grad opp kommuner med distriktsutfordringer. Utvalget legger derfor til grunn at denne indeksen også framover bør benyttes i utmålingen av distriktstilskudd i inntektssystemet. Dagens småkommunetillegg innenfor distriktstilskuddene for Sør-Norge og Nord-Norge bør også videreføres. Utvalget mener imidlertid det bør gjøres noen gjennomgående justeringer i satser og grenseverdier i distriktstilskuddene og småkommunetillegget. Det foreslås også å redusere satsen for småkommunetillegget i begge til-

skuddene med 1 million kroner per kommune. Dette er nærmere omtalt under hvert enkelt tilskudd i avsnitt 11.5.

Utvalget mener det fortsatt er behov for en ekstra innsats overfor kommuner i de nordligste fylkene, fordi disse i større grad enn fylkene i sør står overfor felles utfordringer knyttet til avstander og folketall. Kommunene i Finnmark står i en særstilling ved å være store i utstrekning, ha store avstander til omkringliggende kommuner og en svak befolkningsutvikling over lengre tid. Utvalget anbefaler i hovedsak å videreføre dagens distriktstilskudd Nord-Norge, men med noen endringer. Disse er nærmere omtalt under omtalen av tilskuddet i avsnitt 11.5.

Utvalget anbefaler videre at det også tas hensyn til kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraft- og petroleumsanlegg i inntektsgrensen for distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge.

Utvalget har også vurdert om det er andre forhold enn distriktsutfordringer som tilsier behov for et særskilt tilskudd i inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering skiller de største kommunene seg noe fra de øvrige kommunene, og kan ha noen særskilte utfordringer andre kommuner ikke har. De største kommunene spiller en sentral rolle som motor, samfunnsutvikler og tjenesteleverandør for omkringliggende kommuner i sin landsdel, og de tar på seg et utvidet ansvar som ikke fanges opp i dagens inntektssystem. Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å tro at de største byene har ekstrakostnader knyttet til denne landsdelssenterfunksjonen, som ikke kompenseres gjennom inntektssystemet. Utvalget mener dette bør fanges opp gjennom et ekstra tilskudd til disse kommunene, og at det bør gjøres en endring i dagens storbytilskudd.

Utvalgets vurderinger og anbefalinger om de ulike regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem er nærmere beskrevet i avsnitt 11.5.

11.5 Regionalpolitiske tilskudd – utvalgets vurdering og anbefaling

11.5.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Dagens distriktstilskudd Sør-Norge ivaretar både små kommuner, og kommuner med distriktsutfordringer og en svak samfunnsmessig utvikling. Utformingen av dagens distriktstilskudd Sør-Norge er basert på en eldre utgave av distriktsindeksen, som nå er revidert. Utvalget anbefaler

at den nye distriktsindeksen legges til grunn for distriktstilskudd Sør-Norge.

Som omtalt tidligere mener utvalget at dagens småkommunetillegg innenfor både distriktstilskudd Nord-Norge og distriktstilskudd Sør-Norge bør videreføres. De minste kommunene har særskilte utfordringer knyttet til lavt innbyggertall, og et småkommunetillegg med et beløp per kommune er godt egnet for å ivareta disse kommunene særskilt.

I dag er det en inntektsgrense knyttet til kommunens nivå på skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen for å motta tilskuddet, og kommuner med skatteinntekter fra inntekt og formue samt naturressursskatt over 120 pst. av landsgjennomsnittet kan ikke motta tilskuddet. Som omtalt over mener utvalget at dagens inntektsgrense i distriktstilskudd Sør-Norge legger et for smalt inntektsbegrep til grunn, og at det er uheldig at kommuner med høye inntekter utenom inntektssystemet i tillegg kan motta distriktstilskudd. Utvalget foreslår at inntektsgrensen i disse tilskuddene settes til 140 pst. av gjennomsnittlige skatteinntekter, inkludert skatt på inntekt og formue, naturressursskatt, konsesjonsavgift, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra havbruksfond og eiendomsskatt fra kraft- og petroleumsanlegg. For å unngå store svingninger fra år til år bør inntektene beregnes som et gjennomsnitt over de tre siste tilgjengelige år.

Den nye distriktsindeksen er ikke direkte sammenlignbar med den tidligere distriktsindeksen. Det er derfor behov for å gjøre endringer i grenseverdiene for når en kommune kan motta distriktstilskudd og differensieringen av satsene innenfor tilskuddet. Dagens satsstruktur i tilskuddet er også svært detaljert, og utvalget mener denne bør forenkles noe slik at det blir færre ulike kategorier og satser.

Utvalget foreslår også at satsene i småkommunetillegget, som gis med et beløp per kommune, reduseres med 1 mill. kroner for alle kommuner som mottar dette tillegget. Denne reduksjonen ses i sammenheng med at basiskriteriet, som fanger opp smådriftsulempen knyttet til kommune-størrelse, får en høyere vektning i utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og dermed utløser et høyere beløp i utgiftsutjevningen.

Utvalget anbefaler at grenseverdien for å motta distriktstilskudd Sør-Norge, og differensieringen innad i tilskuddet, justeres for å tilpasses den nye distriktsindeksen. I dagens tilskudd er det kun kommuner med en distriktsindeks som er lavere enn 46 som kan motta tilskuddet til kommuner med over 3 200 innbyggere. Verdiene på

Tabell 11.6 Utvalgets forslag til satsstruktur for distriktstilskudd Sør-Norge.

Indeks	Kommuner med 3 200 innbyggere eller mer		Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere
	Sats per kommune (1000 kr)	Sats per innbygger (kroner)	Sats per kommune (1000 kr)
Indeks 0–40 (full sats)	1 307	1 183	5 034
Indeks 41–47 (85 pst. av full sats)	980	887	4 129
Indeks 48–53 (70 pst. av full sats)	654	592	3 224
Indeks over 53 (50 pst. av full sats)	0	0	2 017

den nye indeksen ligger noe over den gamle indeksen. Utvalget anbefaler derfor at denne grenseverdien økes med 15 pst. sammenlignet med dagens distriktstilskudd, og settes til 53. Grenseverdien for å motta distriktstilskudd Sør-Norge etter full sats foreslås satt til 40, og satsene differensieres mellom disse verdiene på distriktindeksen. Utvalgets forslag til nye satser og satsstruktur i distriktstilskudd Sør-Norge er vist i tabell 11.6.

Med utvalgets forslag til endringer i distriktstilskudd Sør-Norge vil det samlede tilskuddet reduseres med om lag 175 mill. kroner. Dette tilsvarer en økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner med om lag 32 kroner per innbygger.

11.5.2 Distriktstilskudd Nord-Norge

Utvalget mener at det er behov for et eget distriktstilskudd til kommunene i de nordligste fylkene i inntektssystemet, og at hovedtrekkene i dagens tilskudd bør videreføres.

I dagens tilskudd legges det til grunn at alle kommuner i de nordligste fylkene har særskilte utfordringer, som tilsier at alle kommunene i området skal motta distriktstilskudd, uavhengig av om kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktindeksen. Utvalget mener at det fortsatt bør 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.

Etter utvalgets vurdering er kommuner særlig i Troms og Finnmark i en særstilling, med spredt bosatt befolkning og store avstander. Dette gjør blant annet at kommunen må ta en mer aktiv rolle for å oppnå ønsket samfunnsutvikling, for eksempel må kommunene i større grad ta ansvar for kulturtilbud som det private markedet sørger for andre steder. Kommunene i dette området er der-

med svært viktige for å opprettholde bosettingen i området, noe som også er viktig med tanke på den geopolitiske situasjonen. Disse hensynene taler for at kommunene i Troms og Finnmark fortsatt bør få tilskudd etter høyere satser enn kommuner i Nordland.

De større kommunene i regionen, som Tromsø, Bodø, Alta, Harstad og Narvik er viktige motorer i regionen, og utvalget mener det er viktig at også disse kommunene mottar tilskudd på lik linje med de øvrige kommunene i Nord-Norge.

Utvalget anbefaler at dagens satsstruktur i tilskuddet i hovedsak videreføres i Nord-Norge. På samme måte som for småkommunetillegget i distriktstilskudd Sør-Norge foreslår utvalget å redusere satsene i småkommunetilskuddet med 1 mill. kroner per kommune.

I dag er det ingen inntektsgrense for å motta den delen av distriktstilskudd Nord-Norge som gis til alle kommuner, mens småkommunetillegget gis etter samme kriterier, og inntektsgrense, som for kommuner i distriktstilskudd Sør-Norge. Utvalget anbefaler at den generelle delen av distriktstilskudd Nord-Norge fortsatt går til alle kommuner, uavhengig av inntektsnivå som i dag.

Utvalget mener imidlertid at inntektsgrensen for småkommunetillegget innenfor distriktstilskudd Nord-Norge bør endres, på samme måte som i distriktstilskudd Sør-Norge, slik at den tar hensyn til flere inntekter enn i dag. Utvalget anbefaler at inntektsgrensen for å motta småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge settes lik inntektsgrensen i distriktstilskudd Sør-Norge, som nærmere omtalt over. Utvalget foreslår at inntektsgrensen i disse tilskuddene settes til 140 pst. av gjennomsnittlige skatteinntekter, inkludert skatt på inntekt og formue, naturressursskatt, konsesjonsavgift, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra havbruksfond og eiendomsskatt fra

kraft- og petroleumsanlegg. For å unngå store svingninger fra år til år bør inntektene beregnes som et gjennomsnitt over de tre siste tilgjengelige år.

Kommuner i Namdalen i Trøndelag fylke

I dag er det 11 kommuner nord i Trøndelag fylke som er inkludert i området for distriktstilskudd Nord-Norge. Begrunnelsen for at disse kommunene i 2009 ble inkludert i det daværende Nord-Norgetilskuddet, var at de i stor grad hadde de samme utfordringene som kommuner i Nordland, og dermed burde likebehandles med disse kommunene. Etter utvalgets vurdering skiller ikke utfordringene for disse kommunene seg fra utfordringene for øvrige distriktkommuner i Trøndelag eller resten av Sør-Norge. Utvalget mener disse kommunene bør likebehandles med øvrige kommuner i Trøndelag, og anbefaler derfor at kommunene i Namdalen ikke behandles særskilt. Disse kommunene bør ikke lenger få tilskudd gjennom distriktstilskudd Nord-Norge, men kommunene kan på samme måte som øvrige kommuner i Trøndelag få distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen oppfyller kravene til dette tilskuddet.

Værøy, Røst og Træna

I Nordland er det tre små øykommuner med svært store avstander til andre kommuner; Værøy, Røst og Træna. Disse kommunene skiller seg ut ved at det er små kommuner med relativt små avstander innad i kommunen, og dermed ikke får stor uttelling på bosettingskriteriene i inntektssystemet, men med svært store avstander til andre kommuner. Alle disse tre kommunene har en verdi på strukturkriteriet¹¹ på mer enn 140 km, som er på linje med kommuner i Finnmark. Utvalget har vurdert det slik at disse tre øykommunene i Nordland bør behandles særskilt.

Utvalget ser at disse tre kommunene har noen spesielle utfordringer knyttet til beliggenhet og størrelse, som små øykommuner med store avstander til fastlandet og andre kommuner. Disse avstandene gjør det vanskelig for kommunene å samarbeide med andre kommuner om innbygger-nære tjenester. Det blir ekstra kostbart å dele tjenester med andre kommuner, og det kan med-

føre ekstra kostnader ved ulike investerings- og byggeprosjekter. For å ivareta disse kommunene og deres særskilte utfordringer mener utvalget at disse tre kommunene bør få småkommunetillegg etter en forhøyet sats, på samme måte som kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark.

Satsstruktur og satser i distriktstilskudd Nord-Norge

I dagens distriktstilskudd for Nord-Norge og Sør-Norge gis tilskuddet etter seks ulike satser, ut fra kommunenes verdi på distriktsindeksen. Etter utvalgets vurdering er denne satsstrukturen svært finmasket og unødvendig komplisert. Utvalget foreslår derfor at noen av kategoriene slås sammen, slik at det blir færre satser i tilskuddet. Hvis en kommune får tilskudd etter en lavere sats ett år, vil dette fanges opp av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, og dermed sørge for at kommunen ikke får en brå nedgang i inntektene som følge av endringer i satsen. Utvalgets forslag til satsstruktur i et justert distriktstilskudd Nord-Norge er vist i tabell 11.7.

Med utvalgets forslag til endringer i distriktstilskudd Nord-Norge vil det samlede tilskuddet reduseres med 165 mill. kroner. Dette tilsvarer en økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner med om lag 31 kroner per innbygger.

11.5.3 Storbytilskudd

De største kommunene skiller seg noe fra de øvrige kommunene, og kan ha noen særskilte utfordringer andre kommuner ikke har. De største kommunene spiller en sentral rolle som motor og samfunnsutvikler i sin landsdel, og de tar på seg et utvidet ansvar som ikke fanges opp i dagens inntektssystem.

By- og levekårsutvalget¹² utredet levekårs- og integreringsutfordringer i områder i og rundt de store byene i Norge. Det nevnte utvalget mente blant annet at storbyene ikke blir tilstrekkelig kompensert for opphopning av levekårsulemper gjennom inntektssystemet i dag. By- og levekårsutvalget vurderte at storbyene har særskilte kostnader til sosiale tjenester, herunder boligsosialt arbeid, sosialhjelp og kommunale arbeids-tiltak, samt forebyggende og kompenserende kostnader knyttet til rus og psykiatri, lavinntekt og høy innvandrerandel.

Utvalget har i sin gjennomgang av utgifts-utjevningen i inntektssystemet sett nærmere på de områdene by- og levekårsutvalget tok opp i sin

¹¹ Strukturkriteriet er et mål på reiseavstanden for innbyggerne i kommunen for å nå 5000 innbyggere, uavhengig av kommunegrenser. Kriteriet er nærmere omtalt i kapittel 9.7.

¹² NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*.

Tabell 11.7 Utvalgets forslag til satsstruktur for distriktstilskudd Nord-Norge.

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)	
Nordland (over 3 200 innbyggere)	1 861	
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 570	
Tiltakssonen i Troms	4 206	
Finnmark	8 716	
<i>Småkommunetillegg til kommuner med under 3 200 innbyggere</i>		
Distriktsindeks	Småkommunetillegg per kommune, kommuner utenfor tiltakssonen (1 000 kr)	Småkommunetillegg per kommune, kommuner i tiltakssonen og kommunene Værøy, Røst og Træna (1 000 kr)
Indeks 0–40 (full sats)	5 034	12 068
Indeks 41–47 (85 pst. av full sats)	4 129	10 108
Indeks 48–53 (70 pst. av full sats)	3 224	8 148
Indeks over 53 (50 pst. av full sats)	2 017	5 534

utredning. Utvalget anbefaler flere endringer i utgiftsutjevningen som tar hensyn til utfordringene By- og levekårsutvalget peker på. Kommunenes kostnader til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og boligsosialt arbeid er foreslått tatt inn i utgiftsutjevningen. Videre foreslås det at voksenopplæring flyttes fra grunnskolenøkkelen til delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, en endring som fordeler mer midler til storbyene som gruppe. I tillegg er kriterier for rus og psykiatri tatt inn i kostnadsnøkkelen. Endringene gjør at inntektssystemet i større grad tar høyde for kommunenes utgifter knyttet til opphopning av levekårsulemper. Dette gjenspeiles ved at kommunene som i dag mottar storbytilskudd, samlet sett har positiv effekt når vi ser på fordelingsvirkningene av endringene i kostnadsnøkkelen. Dette taler for en reduksjon i storbytilskuddet.

Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å tro at storbyene har ekstrakostnader knyttet til landsdelssenterfunksjonen, som ikke kompenseres gjennom inntektssystemet. Rollen som motor, samfunnsutvikler og tjenesteleverandør for omkringingliggende kommuner er spesielt kjennetegnende for landsdelssentrene, og dette taler for et ekstra tilskudd til disse kommunene. Utvalget mener at Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand kan anses som landsdelssentre, og dermed kan kvalifisere for et særskilt landsdelssentertilskudd. Utvalget mener også at Bodø og Tromsø er viktige sentre i sin landsdel, men at

disse kommunene ivaretas ved at de mottar høyere beløp gjennom distriktstilskudd Nord-Norge enn de ville fått gjennom utvalgets forslag til landsdelssentertilskudd. Utvalget vurderer ikke Drammen, som i dag mottar storbytilskudd, som et landsdelssenter og anbefaler at tilskuddet begrenses til de fem overnevnte kommunene.

Utvalget vurderer at storbyene er bedre ivarettatt i inntektssystemet etter endringene utvalget foreslår på andre områder i systemet. På bakgrunn av dette vil utvalget foreslå at tilskuddet halveres sammenlignet med dagens nivå, at det gis til Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og at det omtales som et landsdelssentertilskudd. Tilskuddet vil gis med en sats per innbygger på 197 kroner.

Med utvalgets forslag til endringer i storbytilskuddet vil det samlede tilskuddet reduseres med 324 mill. kroner. Dette tilsvarer en økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner med om lag 60 kroner per innbygger.

11.5.4 Regionsentertilskudd

Etter utvalgets syn er regionsentertilskuddet et politisk tilskudd som må ses i sammenheng med kommunereformen, og som i liten grad er knyttet opp til kommuner som er faktiske senterkommuner i sin region. Tilskuddet er rettet mot «mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region».

Det ligger ingen faglige vurderinger til grunn for tilskuddet, og det er heller ikke foretatt noen vurderinger av om den sammenslåtte kommunen faktisk vil utgjøre et sterkere tyngdepunkt i sin region. Kommuner (ekskl. kommuner som mottar storbytilskudd) som slår seg sammen og får mer enn «om lag 8 000 innbyggere etter sammenlåingen» er kvalifisert for å motta regionsenter-tilskudd. Etter utvalgets vurdering er det ikke slik at alle kommuner som mottar dette tilskuddet i dag er reelle regionsentre som utgjør tyngdepunkter i sin region.

Videre vil utvalget påpeke at tilskuddet kun går til kommuner som slår seg sammen, og derfor ikke fanger opp tilsvarende kommuner som allerede i dag er et tyngdepunkt og senter i sin region.

Utvalget anser at regionsentertilskuddet i sin nåværende form mangler faglig begrunnelse og anbefaler at tilskuddet avvikles. Med utvalgets forslag om å avvikle regionsentertilskuddet vil innbyggertilskuddet til alle kommuner øke med om lag 38 kroner per innbygger.

11.5.5 Veksttilskudd

Utvalget vil peke på at veksttilskuddet har en svak faglig begrunnelse. Veksttilskuddet bygger på en antakelse om at kommuner med særlig høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning, og at det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på tjenestetilbudet. Antagelsene er imidlertid ikke dokumentert. En rapport fra SSB¹³ viser tvert imot at kapitalkostnadene i vekstkommunene er lavere enn i andre kommuner, fordi vekstkommunene har flere innbyggere, og stadig får flere å dele investeringskostnadene på. I tillegg vil vekstkommuner ha lavere pensjonskostnader enn andre kommuner. Kommunen betaler pensjonspremie også for tidligere ansatte, og tilflyttingskommuner har relativt sett færre tidligere ansatte de har pensjonsutgifter til. Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke grunnlag for å si at befolkningsvekst vanskeliggjør kommunenes evne til å levere tjenester.

Selv om det kan være kortsiktige utfordringer med å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning, er det også flere positive aspekter ved å være en kommune i vekst. Vekstkommuner får fortløpende tilført mer penger som følge av befolkningsveksten, siden flere innbyggere gir både økt innbyggertilskudd og økte skatteinntekter. Etter utvalgets syn tilsier inntektsøkningen vekstkommuner opplever, at det vanskelig kan rettferdiggjøres å gi dem et ekstra tilskudd gjennom inntektssystemet.

Samlet vurderer utvalget at det ikke er et behov for et ekstra tilskudd til vekstkommuner, og anbefaler at veksttilskuddet avvikles som tilskudd i inntektssystemet. Med utvalgets forslag om å avvikle veksttilskuddet vil innbyggertilskuddet til alle kommuner øke med om lag 27 kroner per innbygger.

11.5.6 Samlet endring i regionalpolitiske tilskudd med utvalgets forslag

Utvalget foreslår at tre av dagens regionalpolitiske tilskudd videreføres, og at regionsentertilskuddet og veksttilskuddet avvikles.

Distrikts-tilskudd Sør- og Nord-Norge fanger opp kommuner med distriktsutfordringer og særskilte utfordringer knyttet til både beliggenhet og kommunestørrelse. Disse tilskuddene foreslås i hovedsak videreført, men med noen justeringer i innretningen og hvilke kommuner som kan motta tilskuddene. Utvalget anbefaler også at den oppdaterte distriktsindeksen tas i bruk for å fordele disse tilskuddene.

Utvalget foreslår at dagens storbytilskudd reduseres, og at tilskuddet rettes inn mot de største kommunene ut fra deres funksjon som landsdels-senter i sine respektive landsdeler. Med utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen fanger denne i større grad opp storbyenes særskilte utfordringer, og utvalget mener derfor at satsen i dagens storbytilskudd kan reduseres.

Med utvalgets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene reduseres antall tilskudd fra fem til tre. Samlet omfang på regionalpolitiske tilskudd reduseres med om lag 1 mrd. kroner med utvalgets forslag. Dette motsvares av en økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner på om lag 188 kroner per innbygger. Disse endringene gir dermed en økning i inntekter for kommuner som i dag ikke har regionalpolitiske tilskudd.

¹³ Langørgen, A. og Rønningen, D. (2002). *Kapitalkostnader i kommunene*. SSB-rapport 2002/34. Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 12

Skjønnstilskudd

12.1 Innledning

Skjønnstilskuddet er et tilskudd innenfor rammetilskuddet til kommunene, og var på 1,084 mrd. kroner i 2020. Skjønnstilskuddet skal kompensere kommunene for lokale forhold som ikke fanges opp av de ordinære kriteriene i inntektssystemet eller andre faste tilskuddsordninger. I tillegg kan skjønnstilskuddet benyttes til ulike prosjekter, og bidra til fornying og utvikling i kommunene. I dette kapitlet gis det en oversikt over de ulike delene av skjønnstilskuddet, retningslinjer for fordeling, utvikling i skjønnstilskuddet over tid samt utvalgets vurdering av skjønnstilskuddet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet, basisrammen, fordeles fra Kommunal- og distriktsdepartementet til statsforvalteren, som fordeler midlene videre til kommunene i sitt fylke etter retningslinjer gitt av departementet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i løpet av året.

Skjønnstilskuddet har også omfattet en rekke kompensasjonsordninger, blant annet for endringer i inntektssystemet, kompensasjonsordning for utilsiktede virkninger i inntektssystemet som følge av kommunesammenslåing, bortfall av inntekter fra eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner, og endringer i ordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. De ulike kompensasjonsordningene har som regel blitt faset ut noen år etter at endringene har skjedd.

Det har vært et eget skjønnstilskudd siden innføringen av inntektssystemet i 1986. Behovet for et tilskudd som ble fordelt etter skjønn ble ved innføringen begrunnet med at et skjønnstilskudd kunne kompensere kommuner som fikk en brå reduksjon i inntektene, at det var behov for et tilskudd som kunne ivareta lokale forhold som ikke i tilstrekkelig grad ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, og at skjønnstilskuddet kunne brukes til å fange opp overgangsproblemer ved innføringen av inntektssystemet.¹

12.2 Om skjønnstilskuddet

12.2.1 Basisrammen

Skjønnstilskuddet til kommunene er i 2022 på 990 mill. kroner, og av dette utgjør basisrammen 850 mill. kroner. Departementet fastsetter årlig retningslinjer for fordelingen, og fordeler basisrammen mellom de ulike fylkene. Statsforvalteren fordeler deretter sin del av basisrammen til kommunene i sitt fylke, etter de fastsatte retningslinjene. Basisrammen skal i hovedsak brukes til å kompensere for forhold som ikke blir godt nok ivare tatt av inntektssystemet eller gjennom andre faste tilskuddsordninger. Basisrammen kan også benyttes som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunen.²

Størrelsen på basisrammen har vært gradvis redusert de senere årene, fra 1 191 mrd. kroner i 2017 til 850 mill. i 2022. Dette har vært begrunnet med at rammetilskuddet til kommunene i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger.

Fylkesvis fordeling av basisrammen

Departementet fastsetter hvert år den fylkesvise fordelingen av basisrammen. Statsforvalteren fordeler en del av basisrammen til kommunene i fylket i forbindelse med statsbudsjettet, men holder også tilbake deler av rammen til senere fordeling gjennom budsjettåret.

Tabell 12.1 viser de fylkesvise skjønnrammene til statsforvalterembetene i 2022. Det varierer mellom fylkene hvor store rammene er målt i kroner per innbygger, og det er stor variasjon mellom kommunene i hvor mye de mottar i skjønnstilskudd. Statsforvalteren i Troms og Finnmark mottar den største skjønnrammen per

¹ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Retningslinjer for skjønnstildeling.*

Tabell 12.1 Fylkesvis fordeling skjønnsramme 2022

Statsforvalterembete	Skjønnsstilskudd 2022	Skjønnsstilskudd 2022
	1 000 kr	Kr per innbygger
Oslo og Viken	121 000	62
Innlandet	84 000	227
Vestfold og Telemark	59 000	140
Agder	50 000	162
Rogaland	58 000	120
Vestland	145 000	227
Møre og Romsdal	54 000	203
Trøndelag	98 000	208
Nordland	73 000	304
Troms og Finnmark	108 000	446
Sum	850 000	158

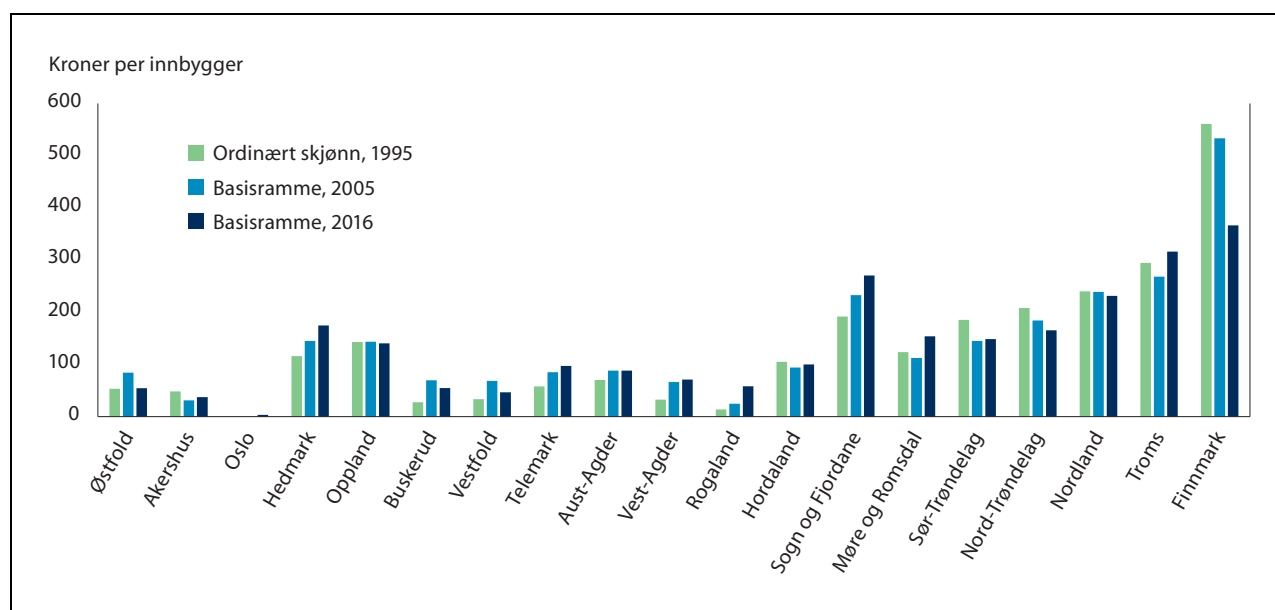
innbygger, mens Oslo og Viken har den minste skjønnsrammen per innbygger.

Figur 12.1 viser fylkesvis fordeling av basisrammen i kroner per innbygger over tid, i prosent av landsgjennomsnittet, på gammel fylkesstruktur. Som figuren viser, har det over flere tiår vært stor variasjon i de fylkesvise rammene. Kommunene i de nordligste fylkene har over tid fått mest, mens Oslo har fått minst. Tendensen i

dagens fordeling har altså vært gjeldende over tid.

Retningslinjer for fordeling av basisrammen

I forkant av statsbudsjettet hvert år får statsforvalterne et tildelingsbrev med de fylkesvise skjønnsrammene, samt retningslinjer for skjønns-tildelingen. Retningslinjene gitt av departementet



Figur 12.1 Basisramme i prosent av landsgjennomsnittet 1995–2016 (kr per innbygger).

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

skal sikre en mest mulig likeverdig behandling av kommunene i de ulike fylkene.

Retningslinjene viser til at formålet med skjønnstilskuddet er å

- fange opp forhold som ikke blir godt nok ivare tatt i inntektssystemet og gjennom andre faste tilskuddsordninger, og
- bidra til fornying og utvikling av kommunene.

Retningslinjene viser videre til at skjønnstildelingen skal baseres på statsforvaltners kjennskap til forholdene i den enkelte kommune. Det skal gjøres en helhetlig vurdering av kommunens økonomi og behov, og det presiseres at skjønnsmidler bør tildeles på grunnlag av kommunens økonomi som helhet, og ikke kun på grunnlag av enkeltstående saker.

Statsforvalteren har også ansvaret for oppfølgingen av kommuner i ROBEK og andre kommuner i økonomisk ubalanse. Som en del av oppfølgingen skal disse kommunene spesifisere konkrete tiltak for å komme i økonomisk balanse. I retningslinjene presiseres det at kommuner som ikke iverksetter tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse, ikke kan tildeles skjønnsmidler.

Innenfor skjønnssrammen skal statsforvalterne også sette av midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Retningslinjene angir noen krav som statsforvalterne må ta hensyn til i tildelingen av prosjektmidler. Statsforvalterne skal videre rapportere og videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner.

Statsforvalterne skal også sette av minimum fem prosent av skjønnssrammen til kommuner som får uforutsette økonomiske utfordringer gjennom året. Dette kan eksempelvis handle om kommuner som blir utsatt for naturskade eller andre ekstraordinære hendelser.³

Begrunnelser for å gi skjønnsmidler

Statsforvaltners begrunnelser for å gi skjønnsmidler varierer. Tidligere lå det flere direkte føringer i retningslinjene om hvilke saker det kunne gis skjønn til, men de siste årene har retningslinjene blitt mer generelle, og hvert år skal tildelingen basere seg på lokalt skjønn og dialog med kommunene. Sammen med fylkesmannsembetene gjennomgikk departementet i 2016 embetenes begrunnelser for tildeling av

skjønnsmidler. Begrunnelsene som ble gitt handlet blant annet om svak økonomi, kostnadskrevende forhold knyttet til befolkning, kommunestørrelse, geografi, natur, miljø, transport og vei, endringer i tilskudd og overføringer eller beredskap.

12.2.2 Skjønnsmidler fordelt av departementet

Kommunal- og distriktsdepartementet holder tilbake og fordeler en mindre del av det samlede skjønnstilskuddet for å kunne kompensere kommunesektoren for kostnader ved uforutsette hendelser. De tilbakeholdte midlene går hovedsakelig til å gi kommuner kompensasjon for naturskader eller andre ekstraordinære hendelser og håndtering av akutte krisesituasjoner. Det er etablert en modell for kompensasjon for naturskade, der kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunene få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger. Kommunene må søke om skjønnsmidler fra departementet gjennom statsforvalteren.

Departementet satte av 120 millioner kroner til kommunene til å kompensere for uforutsette hendelser i 2022. Eksempler på saker som har falt inn under ordningen de senere årene er kvikkleireskredet i Gjerdrum (2021)⁴, skogbrann i Finnøy (2018) og flom i Froland, Vennesla og Songdalen (2017).⁵

Innenfor departementets skjønnsmidler settes det også av midler til utviklings- og fornyingsprosjekter som skal komme kommunesektoren til gode. Departementet satte av 20 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene i 2022.

Kommunal- og distriktsdepartementet rapporterer hvert år på bruken av skjønnsmidlene i kommuneproposisjonen, og her finnes det en oversikt over fordelingen og bruken av skjønnsmidlene. I kommuneproposisjonen for 2023 gis det en rapportering på bruken av skjønnsmidlene i 2021.⁶

12.2.3 Samlet skjønnstilskudd

Tabell 12.2 gir en oversikt over totalt skjønnstilskudd og fordelingen på de ulike delene, i de siste fem årene. Størrelsen på samlet skjønnstilskudd

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Retningslinjer for skjønnstildeling*.

⁴ Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*.

⁵ Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

⁶ Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*.

varierer etter hvilke saker som ligger inne år for år, men det har i perioden vært en jevn nedgang i basisrammen. Departementets reservepott har vært relativt stabil.

Det totale skjønnstilskuddet var spesielt høyt i 2021 og 2020. Det skyldes at en stor del av korona-kompensasjonen til kommunene ble bevilget over skjønnstilskuddet. I 2020 var ekstrabeløpet på 2 mrd. kroner, og det økte til 3 mrd. i 2021.

Andre saker som har tatt en betydelig del av reservepotten de siste årene er kvikkleireskredet i Gjerdrum, kommuner som ble stående ufrivillig alene etter kommunereformen og midler til retaksering og kompensasjon for endringer i eiendomsskatten. Mellom 2017 og 2019 ble det på ulike måter gitt kompensasjon i forbindelse med kommunereformen og omleggingen av inntektssystemet i 2017.

12.2.4 Utvikling i skjønnstilskudd over tid

Det har vært ønskelig at rammetilskuddet til kommunene i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Skjønnstilskuddet skal dekke lokale forhold som ikke fanges opp i inntektssystemet og uforutsette hendelser, og det har blitt vist til at det ikke er grunn til å tro at slike forhold varierer systematisk per innbygger mellom fylkene over tid. Skjønnstilskuddet har derfor blitt redusert i senere år, og det har også blitt overført midler til

innbyggertilskuddet. Grunnen til at skjønnstilskuddet ikke er ytterligere redusert i 2021 er usikkerhet knyttet til covid-19-pandemien og eventuelle konsekvenser av denne.⁷

Figur 12.2 viser utviklingen i samlet skjønnstilskudd til kommunene, i millioner kroner, siden 2010. Samlet skjønnstilskudd til kommunene i 2021 ekskl. koronaskjønn var på 1,15 milliarder kroner.

Skjønnstilskuddet lå stabilt på over 1,5 milliarder kroner mellom 2010 og 2017 og økte med omtrent en halv milliard kroner i 2011. Økningen i denne perioden hadde sammenheng med innføringen av kompensasjon til alle kommuner som tapte over 100 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet, på totalt 400 mill. kroner årlig.

12.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at behovet for et skjønnstilskudd avhenger av i hvor stor grad man klarer å ivareta målsetningene med inntektssystemet gjennom den faste delen av inntektssystemet. Etter utvalgets syn bør rammetilskuddet til kommunene i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Å fordele midlene etter faste kriterier vil gi kommunene økt forutsigbarhet og bedre mulighet til å planlegge

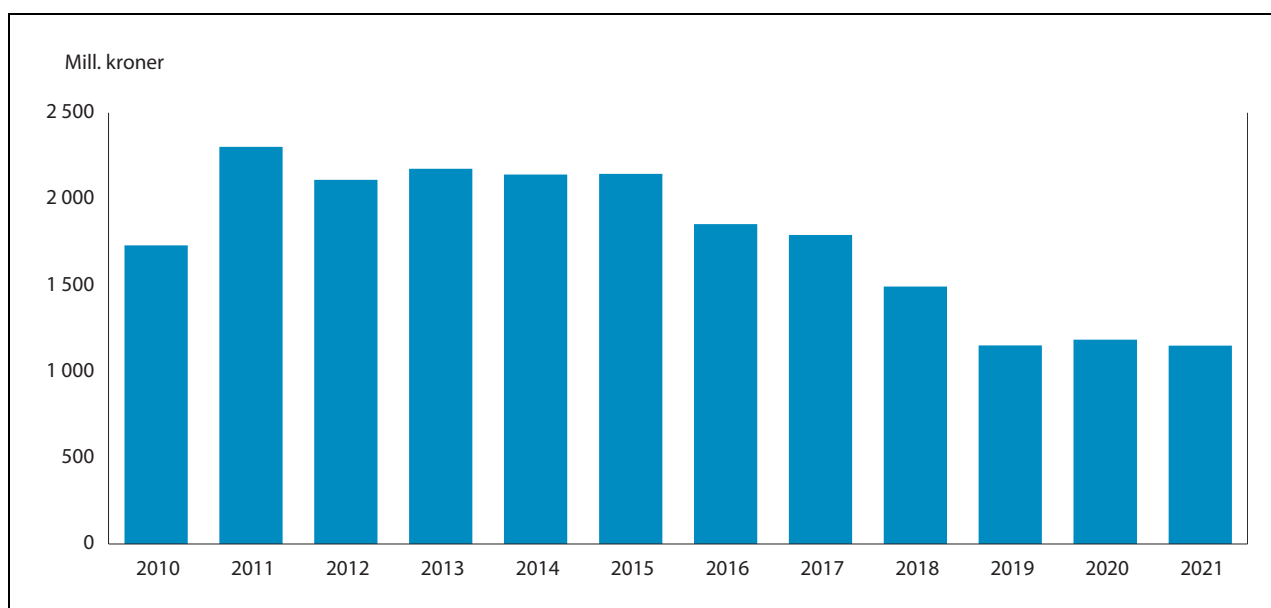
⁷ Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*.

Tabell 12.2 Skjønnstilskudd og fordeling. 2017–2022 (1 000 kr)

	2017	2018	2019	2020	2021	Prop. 1 S (2021–2022)
<i>Skjønn fordelt av statsforvalterne</i>	1 191 000	1 100 000	1 000 000	950 000	850 000	850 000
Herav forhåndfordeling i Grønt hefte	828 238	760 642	688 424	578 440	507 020	439 740
Herav til fordeling gjennom året	362 762	339 358	311 576	371 560	342 980	410 260
<i>Skjønn fordelt av departementet</i>	599 600	392 447	237 000	234 000 ¹	300 000 ²	140 000
Herav prosjektskjønn	54 600	120 000	26 000	14 000	25 000	20 000
Herav reservepott (ekstraord. hendelser, kriteriedata)	120 000	124 947	120 000	120 000	150 000	120 000
Herav andre spesielle forhold (f.eks. tapskomp.)	400 000	75 000	91 000			
Herav ev. endringer i løpet av året	25 000	72 500		100 000	125 000	
<i>Sum skjønnstilskudd</i>	1 790 600	1 492 447	1 237 000	1 184 000	1 150 000	990 000

¹ Departementet fordelte også totalt 2 mrd. kroner i koronaskjønn i 2020, som ikke framgår av tabellen.

² Departementet fordelte også totalt 3 mrd. kroner i koronaskjønn i 2021, som ikke framgår av tabellen.



Figur 12.2 Totalt skjønnskudd 2010–2021. Tall i millioner kroner.

Note: Mellom 2011 og 2016 lå det inne en egen post i skjønnskuddet for kompensasjon for endringer i inntektssystemet i 2011. Tallene for 2020 og 2021 er eksklusive skjønnskuddet bevilget i koronakompensasjon.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

inntektene sine framover i tid. Utvalget mener derfor det bør foretas en videre reduksjon i skjønnskuddet framover.

Det kan imidlertid dukke opp lokale forhold som kommunene selv ikke kan påvirke, som medfører økte utgifter – eksempelvis naturkatastrofer som ras, skogbrann eller flom. I tillegg kan det oppstå ekstraordinære hendelser i løpet av et år som det er vanskelig å kompensere kommunene for gjennom faste kriterier, eksempelvis koronapandemien og kostnadene den har medført. Etter utvalgets vurdering bør inntektssystemet derfor fortsatt inneholde et skjønnskudd, som i hovedsak gis med bakgrunn i slike særskilte begrunnelser.

I dag utgjør basisrammen hoveddelen av skjønnskuddet, og en stor del av basisrammen fordeles i forkant av budsjettåret. Det er noe ulik praksis blant statsforvalterne når det gjelder hvor mye av basisrammen som holdes tilbake for fordeling i løpet av året, og etter utvalgets vurdering er det uheldig hvis det er store variasjoner mellom fylkene. Skjønnskuddet skal i hovedsak kompensere kommunene for uforutsette hendelser i løpet av året, og kommunenes behov blir først kjent gjennom året. Statsforvalterne bør derfor i større grad holde tilbake midler slik at de kan fordeles etter behov. For mange kommuner har skjønnskuddet over flere år utgjort en stor andel av rammetilskuddet, og har derfor blitt å regne

som en forutsigbar inntekt de forventer å få. Skjønnskuddene er imidlertid ikke ment å skulle være et permanent tilskudd som kommunene får hvert år. Utvalget vurderer det som uheldig dersom kommuner budsjetterer med skjønnskudd som et permanent tilskudd som de skal få fast fra år til år, da dette ikke er formålet med tilskuddet.

I dag tildeles hoveddelen av skjønnskuddene (basisrammen) gjennom statsforvalterne, mens en mindre del holdes tilbake og fordeles av departementet for å kunne kompensere kommunesektoren for kostnader ved uforutsette hendelser. Utvalget mener det er viktig at en betydelig del av fordelingen av skjønnskuddene fortsatt skjer fra statsforvalterne. Statsforvalterne har unik lokalkunnskap og bedre forutsetninger enn departementet for å vite hvilke kommuner i sitt fylke som har behov for skjønnskudd. Utvalget mener samtidig at departementet fortsatt må ha ansvar for å kompensere kommunesektoren som helhet ved uforutsette hendelser, med bistand fra statsforvalterne.

Utvalget vil videre peke på at det bør gjøres endringer i den fylkesvise fordelingen av basisrammen. Det er utvalgets oppfatning at basisrammen i stor grad er basert på en historisk fordeling og denne fordelingen har vært relativt stabil over mange år. Etter utvalgets vurdering er antall innbyggere, antall kommuner og behovene i kommunene mer relevante faktorer for å fordele basis-

rammen mellom fylkene enn en historisk fordeling. Utvalget mener at basisrammen i større grad bør fordeles per innbygger og per kommune i det aktuelle fylket, da det ikke er grunn til å tro at forholdene skjønnstilskuddet skal ivareta varierer systematisk per innbygger mellom fylkene over tid.

Utvalget mener også at dagens praksis der kommunene søker statsforvalteren om skjønnstilskudd skaper unødvendig mye byråkrati rundt tildelingen, og at det kan være vanskelig for kommunene å forstå kriteriene for tildelingen. Dette tilsier også at en større del av tilskuddet bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, og at skjønnsmidlene i større grad bør fordeles til uforutsette hendelser, prosjektmidler eller annet som ikke går inn i kommunenes løpende drift.

Det er fortsatt behov for skjønnsmidler som kommunene kan søke på til ulike prosjekter, og utvalget mener prosjektmidlene i størst mulig grad bør gå til prosjekter som er relevante for mer enn én kommune. Dette er prosjekter det ellers vil være vanskelig for enkeltkommuner å finne eller sette av midler til. Utvalget vil også vise til at innovasjon bør være et sentralt kriterium for tildeling av prosjektskjønn.

Utvalget foreslår at basisrammen halveres sammenlignet med dagens nivå. Dette innebærer at basisrammen utgjør 425 mill. kroner. Samtidig vurderer utvalget at skjønnnet som fordeles av departementet, herunder reservepotten og prosjektskjønnnet, kan opprettholdes på samme nivå som i dag.

Kapittel 13

Overgangsordning i inntektssystemet

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hensynet til stabilitet i inntektssystemet, om det er behov for en type ordning som ivaretar dette og hvordan den skal utformes. I dagens inntektssystem er det en overgangsordning som skjermer kommunene mot en brå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste; inntektsgarantiordningen.

I dette kapitlet omtales dagens overgangsordning og hvordan denne fungerer, samt utvalgets vurdering og anbefaling knyttet til en overgangsordning i inntektssystemet.

13.1 Dagens ordning – inntektsgarantiordningen

Inntektsgarantiordningen (INGAR) er dagens overgangsordning i inntektssystemet. Formålet med ordningen er å skjerme kommunene mot en for brå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste. Ordningen sikrer at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra ett år til det neste som, beregnet per innbygger, er mer enn 400 kroner lavere enn beregnet vekst på landsbasis. Ordningen blir finansiert gjennom et likt trekk per innbygger for alle kommuner.

Inntektsgarantiordningen ble innført i 2009, og har i hovedsak vært uendret siden det. Grensen for å motta kompensasjon gjennom INGAR var 300 kroner per innbygger ved innføringen i 2009, og ble økt til 400 kroner per innbygger fra og med 2018.

Gjennom inntektsgarantiordningen kan kommunene få kompensasjon for endringer i rammetilskuddet som skyldes:

- systemendringer (f.eks. endringer ved revisjoner av inntektssystemet)
- innlemming av øremerkede tilskudd (endring i fordeling fra det øremerkede tilskuddet til fordeling gjennom rammetilskuddet)
- befolkningsnedgang
- endring i befolkningssammensetningen eller øvrige kriteriedata

- endringer i de regionalpolitiske tilskuddene distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge og storbytilskuddet.

Noen forhold holdes i dag utenom beregningsgrunnlaget, og blir ikke kompensert gjennom INGAR. Dette er:

- endringer i skatteinnngang og/eller inntektsutjevning
- skjønnstilskudd
- de regionalpolitiske tilskuddene veksttilskudd og regionsentertilskudd
- saker med særskilt fordeling (tabell c-saker)
- nedgang i rammetilskuddet som følge av sammenslåing (dette fanges opp i inndelings-tilskuddet)

Begrunnelse for at disse forholdene ikke blir kompensert er at dette er forhold som skal variere over tid. Veksttilskuddet skal eksempelvis gis i den perioden befolkningsveksten er særlig sterk, og skjønnstilskuddet skal gis til særskilte forhold. Tilskudd som er gitt en særskilt fordeling holdes også utenom, siden det i disse fordelingene kan tas hensyn til endringer fra år til år hvis det er ønskelig å redusere svingninger.

Regionsentertilskuddet ble innført fra og med 2017, og i Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2018 ble det slått fast at regionsentertilskuddet ikke skulle inngå i beregningen av inntektsgarantiordningen.¹

Endringer i skatteinntekter og/eller inntektsutjevning inngår heller ikke i grunnlaget for inntektsgarantiordningen. Skatteinntektene vil kunne variere en del fra år til år, samtidig som den relativt sterke utjevningen av skatteinntekter vil redusere betydningen av skattesvikt i en kommune.

¹ Innst. 16 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Statsbudsjettet for 2018 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H 1-18.

13.2 Hvordan fungerer dagens ordning?

Inntektsgarantiordningen er utformet slik at den skal gi en helhetlig skjerming mot endringer i rammetilskuddet, det vil si at ordningen tar utgangspunkt i utviklingen i samlet rammetilskudd for kommunen. I 2022 var det 104 kommuner som mottok et tillegg gjennom inntektsgarantiordningen, og til sammen mottok disse kommunene 95 mill. kroner. Tillegget til disse kommunene ble finansiert med et trekk for alle kommuner på om lag 48 kroner per innbygger.

Tabell 13.1 viser de kommunene som mottok mer enn 2 000 kroner per innbygger gjennom INGAR i 2022 (før finansiering av selve ordningen). Dette er i hovedsak kommuner med færre enn 2 000 innbyggere, og 11 av de 13 kommunene hadde befolkningsnedgang fra 2020 til 2021. For disse kommunene utgjorde inntektsgarantiordningen en betydelig økning i innbyggertilskuddet. Hjartdal kommune, som var kommunen med høyest tillegg i kroner per innbygger, mottok om lag 9,2 mill. kroner i inntektsgarantiordningen i 2022. Dette utgjorde om lag 14 pst. av kommunens samlede innbyggertilskudd i 2022.

13.2.1 Utvikling i inntektsgarantiordningen over tid

Figur 13.1 viser utviklingen i inntektsgarantiordningen fra 2009 til 2022. Søylene viser det totale tilskuddet i ordningen, mens linjen viser antall kommuner som mottok tilskudd gjennom ordningen det enkelte året.

Samlet tilskudd gjennom ordningen har variert fra 120 mill. kroner i 2010 til 719 mill. kroner i 2011, mens finansieringen har variert fra 25 til 147 kroner per innbygger. Tilskuddet, og antall kommuner i ordningen, var høyest i de to årene det ble gjort større endringer i inntektssystemet (2011 og 2017). I de fleste andre årene har tillegget gjennom INGAR vært på rundt 300 mill. kroner, med en finansiering rundt 60 kroner per innbygger.

13.2.2 Hva fanges opp av inntektsgarantiordningen?

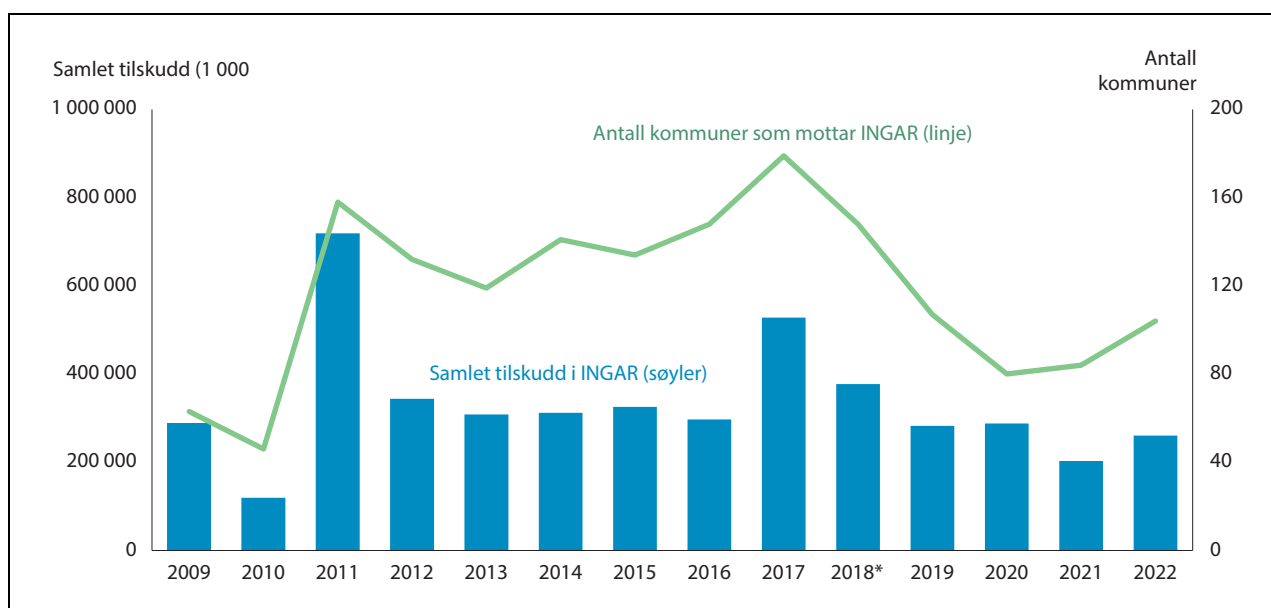
Befolkningsnedgang

Nedgang i befolkningstallet gir på sikt nedgang i rammetilskuddet, siden den største delen av

Tabell 13.1 Kommunene med det høyeste tillegget gjennom inntektsgarantiordningen (kroner per innbygger) i 2022.

	Innbyggere per 1.7.21	Tilleg gjennom INGAR 2022	
		(kr pr innb)	(1000 kr)
3819 Hjartdal	1 552	5 921	9 190
5420 Dyrøy	1 069	4 704	5 029
1816 Vevelstad	465	3 992	1 856
3422 Åmot	4 238	3 858	16 350
5043 Røyrvik	449	3 487	1 566
3818 Tinn	5 541	3 086	17 099
1874 Moskenes	1 002	2 821	2 826
1853 Evenes	1 309	2 620	3 430
1834 Lurøy	1 877	2 620	4 917
5046 Høylandet	1 205	2 288	2 757
1145 Bokn	861	2 220	1 912
3417 Grue	4 534	2 213	10 034
4222 Bykle	927	2 037	1 888

Kilde: Grønt hefte 2022



Figur 13.1 Tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen og antall kommuner i ordningen 2009–2022. Løpende priser. Kommunestrukturen for det aktuelle året.

* Grenseverdien for å motta tilskudd gjennom INGAR ble økt fra 300 til 400 kroner per innbygger fra og med 2018.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

rammetilskuddet fordeles per innbygger. Inntektsgarantiordningen tar hensyn til dette, og skal sørge for at en kommune ikke får en for brå nedgang i rammetilskuddet på grunn av befolkningsnedgangen. Skatteinntektene påvirkes også negativt av endringer i innbyggertallet, men omfattes ikke av INGAR.

I beregningen av INGAR tas det utgangspunkt i et korrigert rammetilskudd (korrigert for de forholdene som skal holdes utenom ordningen) per kommune, for budsjettåret (t) og året før budsjettåret (t-1). Differansen mellom disse to er lik samlet vekst i rammetilskuddet (per kommune), og dette omregnes til vekst per innbygger ved å dele på antall innbyggere i kommunen. Selv om vekstgrensen er definert som et beløp per innbygger, beregnes størrelsen på inntektsgarantiordningen ut fra den absolutte veksten i rammetilskuddet fra ett år til det neste. Det er ikke utviklingen i rammetilskudd per innbygger som legges til grunn.

Tabell 13.2 viser de 15 kommunene med høyest befolkningsnedgang fra 1.7.2020 til 1.7.2021 (det vil si det innbyggertallet som legges til grunn for beregningen av innbyggertilskuddet det enkelte år), og tillegg gjennom inntektsgarantiordningen i 2022. Av disse 15 kommunene var det fire kommuner som ikke mottok tillegg gjennom inntektsgarantiordningen i 2022, og for de øvrige kommunene er det litt ulikt hvor høye beløp de mottok. Årsaken til at disse beløpene varierer er at

befolkningsnedgang kun er ett av flere elementer som spiller inn i beregningen av inntektsgarantiordningen. Andre elementer vil kunne trekke i motsatt retning slik at kommunen ikke mottar tillegg gjennom ordningen, selv om endringen i innbyggertall isolert sett skulle tilsi det.

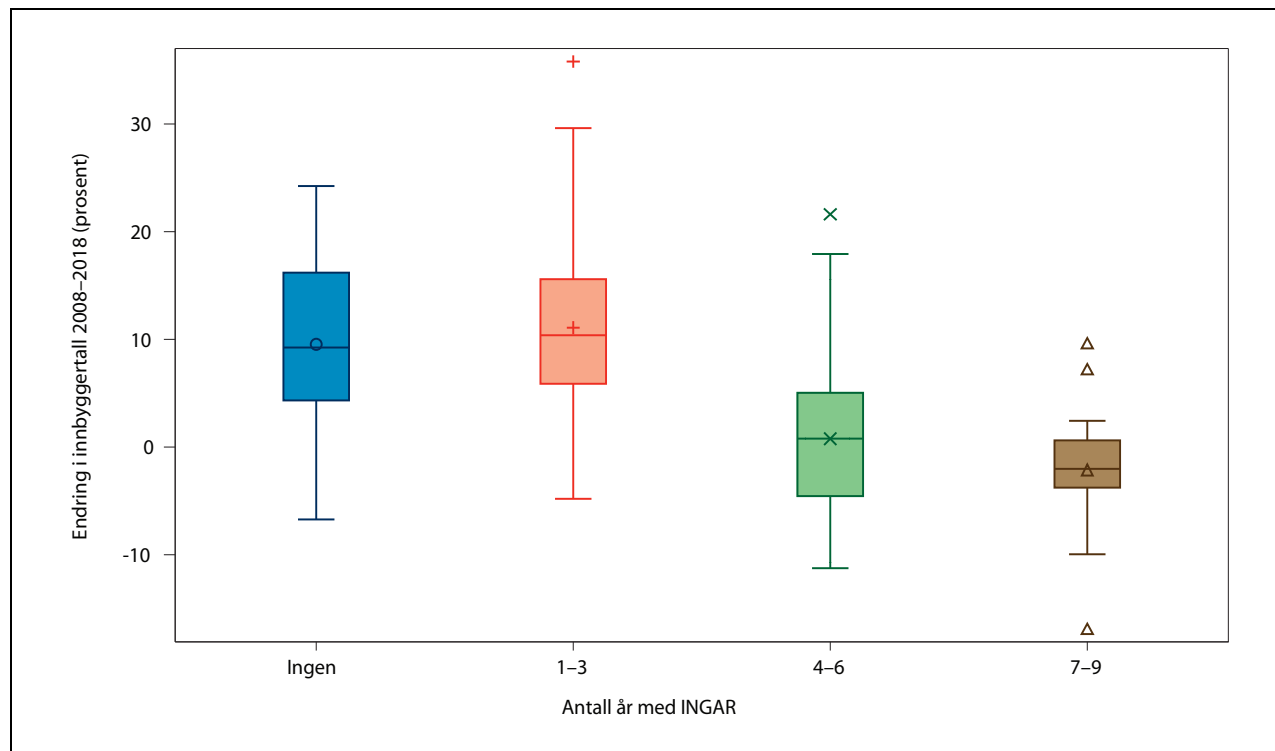
Figur 13.2 viser befolkningsendring fra 2008 til 2018, og kommunene gruppert etter hvor mange år de mottok tilskudd gjennom INGAR i samme periode (2009–2019). Vi ser at kommunene som mottok INGAR i 4–6 år og 7–9 år i denne perioden har hatt sterkere befolkningsnedgang enn kommunegruppene som mottok INGAR i mindre enn 4 av årene.

Lunder m.fl. (2020) så i rapporten *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling* på befolkningsutviklingens betydning for inntekter, utgifter og tjenester i kommunen.² I rapporten så forskerne blant annet på tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen og befolkningsveksten i kommunen, og fant at kommunene med sterk befolkningsvekst ikke mottok tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen, men at midlene ellers fordeles uten tydelig mønster. De påpekte også at inntekter fra ordningen utgjør relativt lite av totalinntekten for kommunene.

² Lunder m.fl. (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling*. TF-rapport, nr. 557. Telemarksforskning.

Tabell 13.2 Kommuner med sterkest befolkningsnedgang fra 2020 til 2021, og tillegg gjennom inntektsgarantiordningen 2022.

	Innbyggere per 1.7.21	Endring innb.tall fra 2020 til 2021 (pst.)	Tillegg gjennom INGAR 2022	
			(kr pr innb)	(1000 kr)
4633 Fedje	521	-5,44	0	0
5439 Gamvik	1076	-4,78	583	627
3823 Fyresdal	1217	-4,10	410	499
5435 Nordkapp	3009	-3,68	0	0
1857 Værøy	684	-3,66	1 086	743
1151 Utsira	186	-3,63	0	0
5434 Måsøy	1172	-3,62	391	459
1853 Evenes	1309	-3,47	2 620	3 430
5043 Røyrvik	449	-3,44	3 487	1 566
5404 Vardø	1929	-3,36	150	289
5442 Nesseby	876	-3,31	506	444
1838 Gildeskål	1891	-3,27	797	1 507
5440 Berlevåg	918	-3,27	1 969	1 808
5020 Osen	920	-3,16	885	814
5438 Lebesby	1255	-3,09	0	0



Figur 13.2 Befolkningsendring 2008–2018 vs. antall år med INGAR i perioden 2009–2019.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Endringer i inntektssystemet

Større endringer i inntektssystemet vil fanges opp av inntektsgarantiordningen. Isolert sett kan ikke en kommune tape mer enn 400 kroner per innbygger per år på endringer i inntektssystemet. For en kommune som taper 2 000 kroner per innbygger på en endring, vil det isolert sett ta 5 år før endringen er fullt ut faset inn i rammetilskuddet. Hvis kommunen i tillegg opplever nedgang i befolkningstallet, endringer i befolkningssammensetningen eller andre endringer som gir reduksjon i rammetilskuddet, vil imidlertid endringene fases inn over lengre tid, siden inntektsgarantiordningen beregnes ut fra den samlede endringen i rammetilskuddet fra ett år til det neste.

Antall kommuner som fikk tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen og det totale tilskuddet i ordningen var høyest i årene 2011 og 2017. Dette var de to årene i perioden det ble gjort større endringer i kostnadsnøkkelene og andre elementer i inntektssystemet.

I 2017 var det 180 kommuner som mottok tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen, og av disse var det 139 kommuner som tapte på endringene i inntektssystemet. Av de 148 kommunene som tapte mer enn 300 kroner per innbygger på endringene var det 101 kommuner som mottok tilskudd gjennom ordningen i 2017.

Endringer i inntektssystemet er bare en av endringene som fanges opp av inntektsgarantiordningen, så det vil ikke nødvendigvis være fullt samsvar mellom tap på endringer i inntektssystemet og tilskudd gjennom ordningen. Ordningen ser imidlertid ut til å fange opp kommunene med de største tapene etter endringer i inntektssystemet. Av 21 kommuner som tapte mer enn 1 500 kroner på endringene i inntektssystemet i 2017 var det 19 kommuner som mottok tilskudd gjennom ordningen. Totalt tapte disse 21 kommunene om lag 97,5 mill. kroner på endringene, mens det totale tilskuddet gjennom inntektsgarantiordningen til disse kommunene var på om lag 91,9 mill. kroner.

Endring i kriteriedata eller distriktstilskudd

En kommune som får en større nedgang i enkeltkriterier i inntektssystemet, som for eksempel kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming, eller som får en nedgang i distriktstilskuddene i inntektssystemet, vil kunne få en betydelig reduksjon i rammetilskuddet som følge av dette. Slike forhold vil også kunne fanges opp av inntektsgarantiordningen.

Et eksempel er et tilfelle der en kommune som mottar småkommunetillegg i distriktstilskudd Sør-Norge med 6 mill. kroner, mister dette. For denne kommunen utgjør småkommunetillegget om lag 2 400 kroner per innbygger, som er en betydelig reduksjon i rammetilskuddet. Denne endringen vil imidlertid fanges opp av inntektsgarantiordningen, og endringen vil isolert sett fases inn over om lag 6 år, med en reduksjon på 400 kroner per innbygger per år. Det første året vil kommunen, isolert sett, dermed motta om lag 2 000 kroner per innbygger (om lag 5 mill. kroner) gjennom inntektsgarantiordningen, noe som dermed begrenser betydningen av å miste tilskuddet betydelig det første året. Hvis kommunen mottar småkommunetillegg igjen i løpet av denne perioden vil det også tas hensyn til i beregningen av inntektsgarantiordningen, og kommunen vil ikke lenger motta kompensasjon for det tidligere tapet av småkommunetillegget.

13.3 Utvalgets vurdering og anbefaling

Utvalget mener det fortsatt bør være en overgangsordning i inntektssystemet, som skjermer kommunene mot større endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste. En slik ordning bidrar til økt stabilitet i inntektene til kommunene, og gjør at kommunen vil få større forutsigbarhet i inntektene og dermed også finansieringen av tjenestetilbudet.

Utvalget mener at dagens ordning fungerer godt, og anbefaler at denne videreføres. Ordningen fanger opp en rekke forhold som påvirker kommunenes inntekter, både systemendringer og endringer som skyldes endringer i enkeltkriterier eller regionalpolitiske tilskudd. Ordningen fanger også opp kommuner med nedgang i innbyggertallet, slik at endringene i inntekter som følge av befolkningsnedgang vil fases gradvis inn.

En annen styrke ved inntektsgarantiordningen er at den omfatter store deler av rammetilskuddet, og ser alle endringer i sammenheng. Dette gjør at en kommune som får en betydelig reduksjon i rammetilskuddet på grunn av flere mindre endringer som alle trekker i negativ retning, også vil kunne få kompensasjon gjennom inntektsgarantiordningen.

Den tidligere overgangsordningen, som var en del av inntektssystemet fram til 2009, inkluderte færre elementer (i hovedsak systemendringer). Alle endringer, både positive og negative, ble faset inn over fem år, uavhengig av størrelsen på endringen. I denne ordningen ble heller ikke de ulike

delene som inngikk i ordningen sett i sammenheng.

En styrke ved inntektsgarantiordningen er at mindre endringer vil kunne fases inn raskt, mens større endringer vil fases inn over flere år. Dette er særlig viktig for mindre kommuner. Den tidligere overgangsordningen var tidsbegrenset til 5 år, noe som gjorde at endringene det enkelte år kunne bli betydelige for små kommuner, selv om endringen var omfattet av overgangsordningen. I inntektsgarantiordningen vil lengden på overgangsordningen ses i forhold til rammetilskuddet til den enkelte kommune. For kommuner der reduksjonen utgjør et høyt beløp målt i kroner per innbygger vil endringene fases inn over lengre tid enn for kommuner der endringene utgjør et lavere beløp per innbygger. I motsetning til den tidligere overgangsordningen vil også positive endringer, for eksempel som følge av systemendringer, få gjennomslag med en gang.

Inntektsgarantiordningen er en relativt kompleks ordning, og det kan være vanskelig å se effekten av den enkelte endring. Sluttresultatet er imidlertid forutsigbart for kommunene, ved at man kan legge til grunn en vekst i rammetilskuddet (korrigert for forholdene nevnt over) som ikke vil avvike mer enn et visst beløp fra veksten på landsbasis. Utvalget mener imidlertid at det viktigste er at ordningen fanger opp endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste, og dermed fører til økt stabilitet og forutsigbarhet i inntektene til kommunene.

Grenseverdi i ordningen

Utvalget har også vurdert grenseverdien i ordningen, det vil si hvor mye veksten i den enkelte kommune kan avvike fra landsgjennomsnittet for at kommunen skal få et tillegg gjennom inntektsgarantiordningen.

Da ordningen ble innført i 2009 var grenseverdien i ordningen på 300 kroner per innbygger, noe som tilsvarte om lag 2,79 pst. av rammetilskuddet per innbygger. I dag er grenseverdien 400 kroner per innbygger, noe som tilsvarer om lag 1,45 pst. av rammetilskuddet per innbygger. Sett i forhold til størrelsen på det samlede rammetilskuddet er dagens grenseverdi betydelig lavere enn det som ble lagt til grunn når ordningen ble innført.

Økt grenseverdi vil bety at terskelen for å komme inn i ordningen øker, færre kommuner kommer inn og de som er inne i ordningen vil få et lavere tillegg enn med dagens grenseverdi. Motsatt vil en reduksjon i grenseverdien gjøre at flere kommuner kommer inn, beløpene i ordningen vil øke, og dermed vil også finansieringen av ordningen øke.

Utvalget vurderer at dagens grenseverdi virker å fungere godt. Den fanger opp kommuner med relativt stor nedgang i rammetilskuddet, samtidig som finansieringen av ordningen ikke er for høy. Utvalget anbefaler derfor at grenseverdien videreføres på 400 kroner per innbygger. Grenseverdien bør imidlertid prisjusteres framover, slik at ikke verdien gradvis reduseres over tid.

Kapittel 14

Andre problemstillinger

Fordelingen av inntekter mellom kommunene bygger i hovedsak på antall personer som er folkeregistrert i kommunen. Utvalget har fått flere innspill, blant annet fra Demografiutvalget¹ og Distriktsnæringsutvalget², om at det bør vurderes hvordan kommuner med en stor fritidsbefolkning kan ivaretas i inntektssystemet. Utvalgets vurderinger knyttet til denne problemstillingen, og andre innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen, er nærmere omtalt i avsnitt 14.1.

I inntektssystemet i dag er det noen saker som fordeles med en særskilt fordeling i innbyggertilskuddet, og som ikke fordeles etter kriteriene i kostnadsnøkkelen. Utvalgets vurdering av saker med særskilt fordeling er omtalt i avsnitt 14.2.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er ikke en del av inntektssystemet. Ordningen omfatter imidlertid tjenester som også finansieres gjennom inntektssystemet, og har noen andre berøringspunkter mot inntektssystemet. Utvalget har derfor vurdert enkelte elementer i ordningen, og sett dette i sammenheng med utformingen av inntektssystemet. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 14.3.

14.1 Innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen

I inntektssystemet er det i dag et grunnleggende prinsipp at fordelingen av inntekter mellom kommunene bygger på folkeregistrert innbyggertall i kommunen, og de frie inntektene tilfaller i hovedsak den kommunen der innbyggeren er folkeregistrert.

For de aller fleste kommunale tjenester er det sammenfall mellom hvor innbyggeren er folkeregistrert og der innbyggeren får tjenester.

På noen områder er det imidlertid slik at en kommune også tilbyr, og har ansvar for, kommunale tjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder for eksempel innbyggere som har fritidsbolig i en annen kommune enn hjemkommunen, studenter som bor og studerer et annet sted enn de er folkeregistrert, pendlere og personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en regionsenterkommune. Med en fellesbetegnelse kan dette kalles gjesteinnbyggere, det vil si personer som oppholder seg og benytter tjenester i kommunen uten å være folkeregistrert i kommunen.

Både Demografiutvalget og Distriktsnæringsutvalget pekte i sine utredninger på at kommuner med en stor fritidsbefolkning har utgifter til disse innbyggerne, samtidig som kommunene ikke får inntekter for dette gjennom inntektssystemet. Utgifter som spesielt trekkes fram av disse utvalgene er utgifter til helse- og omsorgstjenester, som følge av at fritidsbefolkningen i større grad enn tidligere oppholder seg på hyttene over lengre tid. Som en mulig løsning på denne problemstillingen pekte Demografiutvalget på at det burde vurderes å lage en modell der pengene i større grad følger brukeren.

14.1.1 Om problemstillingen

Kommuner med et stort innslag av gjesteinnbyggere vil i ulik grad kunne ha utgifter til kommunale tjenester til innbyggere som ikke er folkeregistrert i kommunen, samtidig som det er kommunen der personen er folkeregistrert som i hovedsak mottar de direkte inntektene gjennom inntektssystemet. Dette vil kunne gi et manglende samsvar mellom de inntektene kommunen får gjennom inntektssystemet, og kommunens utgifter til tjenestene. På den andre siden kan kommunene få andre inntekter fra disse gjesteinnbyggerne, utenom inntektssystemet, blant annet gjennom eiendomsskatt, brukerbetaling og gebyrer, i tillegg til indirekte inntekter gjennom flere arbeidsplasser og økt sysselsetting i kommunen.

¹ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet.*

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

Tabell 14.1 De 10 kommunene med flest fritidsbygninger 2020.

Kommune	Innbyggere per 1.1.2020	Antall fritidsbygninger
3411 Ringsaker	34 768	7 271
3421 Trysil	6 627	6 853
3044 Hol	4 441	5 720
3825 Vinje	3 676	5 493
3045 Sigdal	3 467	5 023
3805 Larvik	47 204	4 841
3451 Nord-Aurdal	6 413	4 670
5059 Orkland	18 217	4 554
3004 Fredrikstad	82 385	4 383
3011 Hvaler	4 668	4 326

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er mange typer kommuner der innbyggertallet i kortere og lengre perioder er høyere enn det folkeregistrerte antallet. Studenter oppholder seg i studentkommunen i store perioder av året, i typiske hyttekommuner øker innbyggertallet i helger og ferier, mens pendlerkommuner har en økning på hverdager. Hvor ofte, og hvor lenge, gjesteinnbyggerne oppholder seg i kommunen vil påvirke omfanget av tjenester til disse innbyggerne og hvilke tjenester de etterspør fra kommunen.

Typiske hyttekommuner er gjerne enten fjellkommuner (vintersportssteder) eller kystkommuner (sommersteder). Tabell 14.1 og 14.2 viser de

10 kommunene med henholdsvis flest fritidsboliger og flest fritidsboliger per 1 000 innbyggere. Ringsaker og Trysil er kommunene med flest fritidsboliger, begge har rundt 7 000. Mange typiske hyttekommuner er relativt små kommuner, og jf. tabell 14.1 er antall fritidsboliger høyere enn antallet fastboende innbyggere i flere av disse kommunene. Forholdet mellom antall gjesteinnbyggere og antall innbyggere i kommunen vil kunne påvirke i hvor stor grad gjesteinnbyggere påvirker dimensjoneringen av tjenestetilbudet i kommunen.

I 2020 var det registrert studenter i høyere utdanning i 54 kommuner, og av disse var det 35

Tabell 14.2 De 10 kommunene med flest fritidsbygninger per 1 000 innbygger 2020.

Kommune	Innbyggere per 1.1.2020	Antall fritidsbygninger
4222 Bykle	965	2 658
4224 Åseral	932	2 189
4228 Sirdal	1 822	4 087
3039 Flå	1 050	2 192
5033 Tydal	769	1 557
3450 Etnedal	1 279	2 484
3051 Rollag	1 390	2 314
3052 Nore og Uvdal	2 439	3 997
3822 Nissedal	1 448	2 347
3819 Hjartdal	1 573	2 432

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.3 De 10 kommunene med flest registrerte studenter. 2020.

	Innbyggere 1.1.2020	Studenter i høyere utdanning 2020
0301 Oslo kommune	693 494	85 777
5001 Trondheim	205 163	38 915
4601 Bergen	283 929	38 130
1103 Stavanger	143 574	14 008
5401 Tromsø	76 974	12 159
4204 Kristiansand	111 633	11 422
1804 Bodø	52 357	6 107
3405 Lillehammer	28 345	5 666
3021 Ås	20 439	5 556
3801 Horten	27 351	4 958

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kommuner med mer enn 1 000 studenter. Tabell 14.3 viser de 10 kommunene med flest registrerte studenter i 2020. De største utdanningsinstitusjonene ligger i de største kommunene, og 76 pst. av studentene holder til i de 10 kommunene med flest studenter.

Utgifter

I tillegg til de kommunale tjenestene som i hovedsak retter seg mot innbyggerne som er bosatt i kommunen, slik som grunnskole, barnehage og store deler av helse- og omsorgstjenestene, har kommunene også ansvar for en del tjenester som ikke er avgrenset til kommunens egne innbyggere. Dette gjelder for eksempel ansvaret for beredskap (inkl. noen helse- og omsorgstjenester), planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunen, behandling av plan- og byggesaker, infrastruktur, kultur- og idrettstilbud og ulike tekniske tjenester.

Kommunene har i hovedsak kun plikt til å levere tjenester til innbyggere bosatt i egen kommune, med noen unntak. Kommunene har ansvaret for beredskapen i kommunen, og dette gjelder også de innbyggerne som til enhver tid oppholder seg i kommunen. I følge helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunene sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Oppholdsprinsippet innebærer også at gjesteinnbyggere fra andre kommuner har krav på andre helse- og omsorgstjenester, utover den akutte

beredskapen. Dette kan for eksempel være knyttet til hjemmesykepleie, og er trolig mest aktuelt i kommuner med et stort innslag av fritidsboliger. Utover normale egenandeler må utgifter til dette dekkes innenfor ordinær virksomhet.

Kommunens ansvar for beredskap innebærer at kommunene må ha kapasitet til å håndtere betydelige svingninger i etterspørselen etter tjenester, som følge av store variasjoner i antall innbyggere som oppholder seg i kommunen gjennom året. Legevakt og øvrig beredskap må dimensjoneres for å kunne ta høyde for antallet personer som faktisk oppholder seg i kommunen til enhver tid. I mange kommuner vil dette kunne håndteres innenfor den ordinære virksomheten, mens andre kommuner må ta høyde for at det er nødvendig med en økning i beredskapen i deler av året. Dette vil ikke bare gjelde kommuner med mange hytter, men alle kommuner der innbyggertallet generelt eller i perioder er høyere enn det folkeregistrerte antallet personer i kommunen. For kommuner med et høyt antall utenlandske turister vil en stor del av de direkte utgiftene til tjenestene dekkes av egenbetaling og forsikringer, men kommunen må samtidig dimensjonere tilbudet for å kunne ta imot et høyt antall innbyggere i perioder.

Borge m.fl. (2015)³ foretok en kartlegging av hvilke kommunale tjenester hyttebeboere benyttet seg av i hyttekommunen, gjennom caseunder-

³ Borge m.fl. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*. TF-rapport, Nr. 349. Telemarksforskning.

søkelser i åtte typiske hyttekommuner. I tillegg til helse- og omsorgstjenester pekte disse kommunene på at hyttebeboerne gir økte utgifter til tjenester som plan- og byggesaksbehandling, beredskap og tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon (VAR). Innenfor helse- og omsorgstjenestene pekte casekommunene særlig på utgifter knyttet til legevakt og hjemmesykepleie, men noen av casekommunene i undersøkelsen pekte også på at enkelte hyttebeboere også etterspør mer ordinære legetjenester i hyttekommunen. I rapporten er det i begrenset grad gitt anslag på størrelsen av disse ekstrakostnadene, og kommunene peker også på at det ikke er mulig å skille mellom hyttebeboere eller andre turister som benytter for eksempel legevakt. Casekommunene peker videre på at store variasjoner i innbyggertallet gjennom året gir utfordringer i dimensjoneringen av tilbudet, da etterspørselen fra hytteeierne er sesongbetont. Dette løses i stor grad ved bruk av vikarer og overtid.

Inntekter

Rammetilskuddet til kommunene beregnes ut fra antall personer folkeregistrert i kommunen, og også skatteinntektene tilfaller i stor grad kommunen der innbyggeren er folkeregistrert. Formuesskatt og eiendomsskatt på fritidsboliger vil imidlertid tilfalle den kommunen der fritidsboligen ligger.

Fra skatteåret 2007 ble det anledning til å skrive ut eiendomsskatt på fritidsboliger. I 2021 var det 321 av 356 kommuner som hadde innført eiendomsskatt. Av disse var det 233 kommuner som hadde eiendomsskatt i hele kommunen, og dermed også på fritidsboliger.

Kommunene kan kreve inn gebyr og brukerbetalinger på enkelte tjenester fra personer som ikke er folkeregistrert i kommunen. Dette gjelder for eksempel vann, avløp og renovasjon i hytteområder, byggesaksgebyr og lignende. I tillegg til de direkte inntektene vil kommuner med et stort antall hytter og/eller turister også få andre indirekte inntekter av dette, via ulike ringvirkninger. Det kan være i form av økt verdiskaping og flere arbeidsplasser i kommunen, og dermed også økte skatteinntekter fra kommunens egne innbyggere.

Tidligere utredninger og vurderinger

Hvordan personer som ikke er folkeregistrert i kommunen eventuelt skal håndteres i inntektssystemet er vurdert flere ganger tidligere.

Borgeutvalget⁴ anbefalte i sin utredning ingen generell kompensasjon for kommuner med mange gjesteinnbyggere gjennom inntektssystemet. Utvalgets vurdering var at turistvirksomhet og fritidsboliger i stor grad måtte betraktes som en del av kommunenes næringsgrunnlag, og at de utgiftene som følger som følge av dette ikke er prinsipielt forskjellig fra de utgiftene som følger av annen næringsvirksomhet. Når det gjelder utgifter til pleie- og omsorgstjenester til hytteeiere anbefalte utvalget at det i større grad ble gitt anledning til å sende refusjonskrav til bostedskommunen for denne typen utgifter.

Borge m.fl. (2015) konkluderte i rapporten «Inntekter og utgifter i hyttekommuner»⁵ med at det generelt sett vil være mest effektivt å finansiere hyttekommunenes utgifter gjennom mer direkte virkemidler, som betaling fra hytteeierne eller bostedskommunen, enn gjennom inntektssystemet. Kommunene har anledning til å finansiere merutgifter i teknisk sektor gjennom brukerbetalinger, innenfor pleie- og omsorgssektoren kan det i større grad åpnes for at hyttekommuner kan kreve refusjon fra bostedskommunen, samt at det er et potensial for å øke eiendoms-skatteinntektene i hyttekommuner. I rapporten vises det til at utgiftsnivået ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for å kompensere hyttekommuner gjennom inntektssystemet, og at disponering av areal til utbygging av hytteområder er en kommunal beslutning og ikke en ufrivillig kostnadsulempe som bør kompenseres. Det pekes også på at en særskilt kompensasjon til kommuner med et stort antall hytter kan bidra til en mer omfattende utbygging av hytteområder enn det som er samfunnsmessig ønskelig. I rapporten konkluderte forskerne med at rent kommunaløkonomisk er utgiftene ved et stort antall fritidsboliger noe høyere enn inntektene, men hvis det også tas hensyn til øvrige ringvirkninger vil effekten for lokalsamfunnet være positiv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet konkluderte i sin vurdering av problemstillingen i kommuneproposisjonen for 2016 med at det samlet sett var balanse mellom utgifter og inntekter for hyttekommunene. Departementet gjorde også noen vurderinger knyttet til studentkommuner, og pekte blant annet på at kommunenes utgifter til studenter er beskjedne og at studenter vil generere inntekter til kommunene

⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*

⁵ Borge m.fl. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner.* TF-rapport, Nr. 349. Telemarksforskning.

gjennom egenandeler innenfor for eksempel kulturtilbud. Departementets vurdering var at det ikke var behov for å etablere særskilte ordninger for hyttekommuner eller studentkommuner i inntektssystemet.⁶

14.1.2 Utvalgets vurderinger og anbefaling

Et sentralt prinsipp i inntektssystemet for kommunene er at inntektene går til den kommunen innbyggeren er folkeregistrert, det vil si den kommunen som i det store og hele har ansvaret for tjenestetilbudet til denne innbyggeren. Det er også i denne kommunen innbyggeren har stemmerett og kan delta i og påvirke lokaldemokratiet. Etter utvalgets vurdering henger disse elementene tett sammen. Det lokale folkestyret er et viktig premiss for dagens system for finansiering av kommunesektoren. Kommunen får overført inntekter med utgangspunkt i antallet innbyggere i kommunen, og kommunen har et helhetlig ansvar for tjenestetilbudet til disse innbyggerne. Ved at finansieringen, og stemmeretten, er knyttet til bostedskommunen understrekes kommunens helhetlige ansvar.

Hvis inntektene i større grad skal følge brukeren til den kommunen personen oppholder seg i, vil det kunne gi uklare ansvarsforhold innenfor dagens kommunesystem. Kommunene vil i større grad kunne bli en iverksetter av nasjonal politikk og individuelle rettigheter, med mindre lokaldemokratisk kontroll over tjenestene i kommunen. Det vil også kreve et helt annet system enn dagens inntektssystem, og det er uklart hva et slikt system skal bygge på hvis man ikke skal benytte folkeregistrerte innbyggertall i fordelingen av midlene til kommunene. Det finnes per i dag ingen oversikt over hvor innbyggerne befinner seg til enhver tid, og dette vil det trolig ikke være praktisk mulig å få til. Utvalget mener derfor problematikken med gjesteinnbyggere som mottar tjenester i en annen kommune enn den kommunen som mottar inntekten må løses innenfor rammene av dagens kommunesystem, ikke gjennom å endre selve hovedprinsippet i finansieringen av kommunesektoren.

Utvalget vil også peke på at det er uklart hvor stort omfanget av dette problemet er, og at det kan diskuteres om utgiftsnivået tilsier at det skal være en egen kompensasjon for dette i inntektssystemet. Et alternativ er at hyttekommunene i større grad kan finansiere tjenestene gjennom betaling fra hytteeierne eller eventuelt bosteds-

kommunen. Direkte betaling fra hytteeierne knyttes for eksempel til betaling for tjenester som renovasjon, vann, avløp og byggesaksbehandling. Større frihetsgrader i eiendomsskatten kan også gjøre at hyttekommuner i større grad kan skattlegge hytteeiere. Både hytteinnbyggere og andre gjesteinnbyggere som turister og studenter vil også gi positive (indirekte) ringvirkninger til kommunen, i form av arbeidsplasser, bredere kulturtilbud, rikere næringsliv mm. Dette er effekter som er vanskelige å måle, men som trolig vil være positive for vertskommunen.

Utvalget mener at et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen i inntektssystemet er at kommunene skal få kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller, det vil si variasjoner i kostnader kommunene ikke selv kan påvirke. Kommunene legger i stor grad selv til rette for å ta imot gjesteinnbyggere i sin kommune. Særlig vil utvalget peke på at et høyt antall fritidsboliger i kommunen er noe kommunen selv påvirker, siden det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om det skal legges til rette for utbygging av hytteområder i kommunen. Etter utvalgets vurdering er det ikke rimelig å legge til grunn at et høyt antall fritidsboliger, og dermed også økt etterspørsel etter kommunale tjenester fra fritidsinnbyggere, er en ufrivillig kostnadsulempe for kommunen. Kommuner som legger til rette for utbygging av hyttefelt må regne med at dette gir økte kostnader til for eksempel beredskap, og utvalget ser dermed på dette som en kostnad kommunen selv har valgt å ta.

Når det gjelder kommuner med et høyt innslag av studenter er dette en gruppe kommunen har få direkte inntekter knyttet til. Men dette er også en gruppe som kommunen har relativt få direkte utgifter til, og som bidrar til økt aktivitet i kommunen. Et stort innslag av studenter i kommunen krever at kommunen må tilrettelegge for å ta imot disse på en god måte, men etter utvalgets vurdering er det samlet sett positivt for kommunene å ha studenter i kommunen. Utvalget mener derfor at det ikke bør gis kompensasjon gjennom inntektssystemet for at kommunen har en stor andel studenter.

Kommunene har ansvaret for å sørge for helse- og omsorgstjenester til alle innbyggere som oppholder seg i kommunen, jf. oppholdsprinsippet i helse- og omsorgstjenesteloven. Dette omfatter blant annet tjenester som akuttberedskap, hjemmesykepleie og andre omsorgstjenester. Flere kommuner har pekt på at denne typen kostnader øker i typiske hyttekommuner, som følge av at flere tilbringer mer tid i fritidsboligen. Etter utval-

⁶ Prop. 121 S (2014–2015) *Kommuneproposisjonen 2016*.

gets vurdering er dette også en konsekvens av at kommunen har valgt å legge til rette for utbygging av fritidsboliger, slik at dette er å anse som en kostnad kommunen har lagt til rette for. Denne typen kostnader utgjør trolig ikke et stort omfang i dag, men det er grunn til å tro at volumet vil kunne øke framover. Etter utvalgets vurdering er imidlertid ikke dette noe som bør løses i inntektssystemet, da det vil kreve et helt annet system for at pengene følger brukerne enn det som ligger til grunn i dagens finansieringssystem.

Utvalget mener derfor at det bør vurderes om dette kan løses ved en adgang til refusjoner mellom kommunene, i særskilte tilfeller der noen kommuner har svært høye kostnader. En refusjonsordning vil også ha noen negative sider, ved at det kan skape mye byråkrati og et komplisert system. Utvalget vil peke på at en slik eventuell ordning bør innrettes så enkelt som mulig, og det bør vurderes om det kan fastsettes noen standardiserte satser som kan benyttes for å beregne refusjonsbeløpene mellom kommunene. En slik refusjonsordning vil imidlertid også kunne utvanne oppholdsprinsippet, og skape usikkerhet rundt hvilken kommune som faktisk er ansvarlig for å yte helsehjelp til innbyggeren. Etter utvalgets vurdering er dette noe det bør ses nærmere på hvis omfanget av gjesteinnbyggere som mottar kommunale helsetjenester i hyttekommunen øker.

Når det gjelder kommuner med stort innslag av fritidsboliger har kommunene i dag flere muligheter til å få inntekter direkte fra disse innbyggerne. På mange områder, som vann, avløp og renovasjon, skal kommunene ta betalt, jf. regelverket om selvkost. Mange kommuner har også innført eiendomsskatt på boliger og fritidsboliger, slik at mange hytteeiere bidrar direkte med eiendomsskatt til kommunen. Med dagens regelverk kan ikke kommunene innføre eiendomsskatt kun på fritidsboliger, samme sats må gjelde for både boliger og fritidsboliger. For boliger og fritidsboliger er maksimalsatsen på eiendomsskatten satt til 4 promille av eiendomsskattegrunnlaget. Denne satsen ble gradvis redusert fra 7 promille i 2019 til 4 promille i 2021. Utvalget viser til at eiendomsskatt er en mulig måte for kommunene å øke sine inntekter på, og er særlig viktig for å kunne få direkte inntekter fra et stort antall fritidsboliger i kommunen. Kommunene har de senere årene fått færre frihetsgrader i fastsettelsen av eiendomsskatten i kommunen, noe som har redusert kommunenes muligheter til å skattlegge personer med fritidsboliger i kommunen. Utvalgets vurdering er at større frihetsgrader i fastsettelsen av

eiendomsskatten vil kunne gi kommunene et større handlingsrom for å dekke sine utgifter som følge av et stort antall fritidsboliger i kommunen.

Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at det ikke gjøres endringer i inntektssystemet for å ta hensyn til ulike typer gjesteinnbyggere. Et grunnleggende prinsipp i finansieringen av kommunesektoren er at kommunens frie inntekter i hovedsak er knyttet til personer bosatt i kommunen. Utvalget mener dette er et viktig prinsipp, som bør videreføres. Når finansieringen er knyttet til bostedskommunen tydeliggjør dette kommunens helhetlige ansvar for tjenestetilbudet til innbyggeren, og det vil være samsvar mellom finansieringen og hvilke innbyggere som har stemmerett i den enkelte kommune.

Utvalget mener at et stort antall fritidsboliger, eller andre turister, ikke er en ufrivillig kostnad som bør kompenseres gjennom inntektssystemet. Kommunene har selv valgt å legge til rette for denne typen næringsvirksomhet, og må også ta høyde for at det kan medføre noen kostnader.

Flere kommuner peker på en utvikling i retning av at flere og flere oppholder seg på hyttene over lengre perioder, og at hyttebeboere i større grad etterspør helse- og omsorgstjenester av hyttekommunen. Det er imidlertid noe usikkerhet rundt hvor stort omfanget av dette er. Hvis det over tid blir en stor økning i helse- og omsorgsutgiftene til hyttekommuner på grunn av at hytteinnbyggere oppholder seg på hyttene over lengre tid må det vurderes andre løsninger, utenfor inntektssystemet. Utvalget anbefaler da at man ser på mulighetene for å lage en oppgjørsordning mellom kommunene, men at det må vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres uten at ansvarsforholdene blir uklare eller at ordningen blir for administrativt krevende.

14.2 Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling.⁷ Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker der det er

⁷ Saker med særskilt fordeling vises i tabell C-k i Grønt hefte (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop 1 S fra Kommunal- og distriktsdepartementet), og kalles også tabell C-saker.

ønskelig med en annen fordeling enn etter de ordinære kriteriene og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen. Særskilt fordeling ses i dag på som en midlertidig løsning, slik at saker kun bør gis en særskilt fordeling i en begrenset periode, før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene.

14.2.1 Begrunnelse for særskilt fordeling

Det har vært ulike typer saker som er gitt en særskilt fordeling de seneste årene. I veilederen for statlig styring av kommunesektoren pekes det på noen begrunnelser for å gi saker en særskilt fordeling i inntektssystemet, i stedet for å fordele midlene etter de ordinære kriteriene.⁸

I veilederen legges det til grunn at særskilt fordeling unntaksvis kan benyttes i en kortere periode ved innlemming av midler i inntektssystemet, ved finansiering av nye oppgaver gjennom rammetilskuddet og ved opprettelsen av nye kompensasjonsordninger innenfor rammetilskuddet. Perioden for særskilt fordeling bør ifølge veilederen ikke være mer enn to år, og det bør fastsettes på forhånd hvor lenge midlene skal gis en særskilt fordeling.

Det pekes på at en særskilt fordeling i inntektssystemet ikke skal være en erstatning for et øremerket tilskudd (midlene er fortsatt frie inntekter), men at det kan benyttes når:

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

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

I veilederen pekes det også på at det ved innlemming av øremerkede tilskudd må vurderes om midlene kan fordeles etter ordinære kriterier etter en eventuell overgangsperiode, slik at særskilt fordeling ikke blir en varig løsning.

Begrunnelsen for å begrense antall saker med særskilt fordeling er at det kan legge noen føringer på de frie inntektene til kommunene. Selv om midlene fortsatt er frie inntekter kan fordelingen oppfattes som et signal fra staten om hvordan kommunene skal/bør prioritere sine frie inntekter.⁹

14.2.2 Saker som gis med særskilt fordeling i dag

I 2022 fordeles om lag 4,3 mrd. kroner med særskilt fordeling, til ni ulike saker. Tabell 14.4 viser en oversikt over disse sakene.¹⁰

⁹ Ibid.

¹⁰ I tabellen vises de sakene som lå i Grønt hefte for 2022 og saker som ble lagt til etter Regjeringens tilleggsproposisjon og Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2022 (jf. rundskriv H-2/22). Tilskuddet per kommunale grunnskole, som gis med særskilt fordeling basert på tall for skoleåret 2021/2022, var ikke med i Grønt hefte for 2022.

Tabell 14.4 Saker med særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet i 2022.

Sak	Beløp (1 000 kr)
Inndelingstilskudd	1 432 752
Trekk Nannestad og Ullensaker	-19 350
Helsestasjons- og skolehelsetjeneste	952 215
Korreksjon, barnevern Oslo kommune	-144 439
Forsøk med oppgave- og ansvarsdeling i barnevernet	20 400
Kompensasjon for endringer i regelverket for eiendomsskatt	205 800
Differensiert arbeidsgiveravgift, endringer	-2 597
Kompensasjon ansvarsovertakelse barnevernet	655 000
Tilskudd per grunnskole i kommunen	1 250 000
Sum	4 349 781

Kilde: Grønt hefte 2022 og rundskriv H-2/22.

De ulike sakene som i dag gis en særskilt fordeling har litt ulike begrunnelser. Noen av sakene er av mer teknisk karakter, og gjelder et fåtall kommuner, mens andre saker i større grad er begrunnet med et ønske om å fordele midlene på en særskilt måte eller å sørge for en gradvis overgang til en ny fordeling. Inndelingstilskuddet, som er den største enkeltsaken, er et resultat av en etablert ordning for å kompensere kommuner som slår seg sammen, mens tilskuddet som fordeles per grunnskole er en politisk prioritering fra Regjeringen Støre.

Nedenfor følger en omtale av de ulike sakene som gis med særskilt fordeling i 2022.

Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen, og skal kompensere kommunene for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd og en eventuell netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet blir gitt fra det året sammenslåingen trer i kraft, og kommunene får fullt tilskudd i 15 år, før det deretter blir trappet gradvis ned over fem år. I 2022 fikk 53 kommuner inndelingstilskudd, hvor 43 av disse er kommuner som slo seg sammen fra og med 2020.

Trekk Nannestad og Ullensaker

Nannestad og Ullensaker fikk i perioden 1993–2008 finansieringsbistand i form av skjønnsmidler i forbindelse med etableringen av Oslo Lufthavn, Gardermoen. Totalt har kommunene mottatt 735,5 mill. kroner, der 387 mill. kroner skal betales tilbake i 20 like store avdrag fra og med 2009. Dette blir gjort ved et trekk i rammetilskuddet til Nannestad og Ullensaker på henholdsvis 7,43 og 11,92 mill. kroner årlig t.o.m. 2028.

Korreksjon barnevern, uttrekk Oslo kommune

I 2015 ble det lagt inn midler i rammetilskuddet som følge av økt kommunal medfinansiering av det statlige barnevernet, og i 2022 ble det lagt inn midler som følge av innføringen av barnevernsreformen som gir kommunene økt faglig og økonomisk ansvar. Disse endringene gjelder ikke Oslo kommune, som også har ansvaret for den statlige delen av barnevernet i Oslo. Siden det ikke er teknisk mulig å holde Oslo utenfor fordelingen av midlene gjennom de ordinære kriteriene, er det

lagt inn en korreksjon for dette. Totalt var denne korreksjonen for Oslo på -144,4 mill. kroner i 2022.

Forsøk med ny oppgave- og ansvarsdeling i barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet satte i 2016 i gang et forsøk med økt kommunalt ansvar for barnevern i de tre kommunene (nåværende) Færder, Alta og Røyken. I forsøksperioden ble rammetilskuddet økt for å kompensere de tre kommunene for økte utgifter til barnevernet. Forsøket i Røyken ble avviklet som planlagt ved utgangen av 2019, mens Alta og Færder avsluttet forsøket da barnevernsreformen trådte i kraft fra 2022. Ansvarsendringene i barnevernsreformen er mer avgrenset enn i forsøket. Dette innebærer at Alta og Færders inntekter gjennom kommunerammen vil bli redusert. For å sørge for en god overgang til den nye ansvarsdelingen fra 2022, og lette overgangen etter avviklingen av forsøket, fikk Alta og Færder en engangsbevilgning på henholdsvis 9,6 og 10,8 mill. kroner i tabell C i 2022, i tillegg til kompensasjonen de mottar som følge av barnevernsreformen.

Kompensasjon for endringer i regelverket for eiendomsskatt

I statsbudsjettet for 2019 ble det satt av 71 mill. kroner innenfor skjønnstilskuddet til å kompensere kommuner som får reduserte inntekter som følge av at de ikke lenger kan kreve inn eiendomsskatt på produksjonsutstyr og -installasjoner. Fra og med 2020 ble denne kompensasjonen flyttet over til innbyggertilskuddet og fordelt med en særskilt fordeling.

I 2022 var denne kompensasjonen på 205,8 mill. kroner. Midlene blir fordelt til kommunene ut fra kommunenes rapportering av skattegrunnlaget for de aktuelle eiendommene (for 2018 og 2019) og koblet med skattesatsen som kommunene har rapportert inn til KOSTRA. Kommunene er kompensert fullt ut utover en gitt egenandel per innbygger av det beregnede inntektsbortfallet i 2022. Egenandelen i 2022 var om lag 254 kroner per innbygger.

Gradvis innføring av endringer i differensiert arbeidsgiveravgift

Fra 1. januar 2022 gjaldt det nye virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift (DA), med endringer i soner for 11 kommuner, medregnet gamle kommuner som er en del av nye kommu-

ner. Hver kommune som fikk endret avgiftssats i 2022 fikk full kompensasjon eller trekk i rammetilskuddet i 2022, basert på hvordan avgiftsendringen slo ut. Nytt avgiftsnivå blir etter det faset inn ved at kompensasjonen eller trekket blir trappet ned over seks år, som er i samsvar med ny periode for DA-ordningen.¹¹

Kompensasjon for ansvarsovertakelse i barnevernet

Fra og med 2022 innføres en barnevernsreform, som blant annet gir kommunene økt faglig og økonomisk ansvar. Som kompensasjon for det økte finansielle ansvaret ble rammetilskuddet til kommunene økt med 1 310 mill. kroner i 2022. På sikt skal disse midlene i sin helhet fordeles etter kostnadsnøkkelen for barnevern, men for å redusere risikoen for den enkelte kommune, ble det lagt opp til en overgangsperiode på to år. I 2022 og 2023 vil derfor halvparten av kompensasjonen, det vil si 655 mill. kroner, bli fordelt særskilt etter bruken av barnevernstiltak før reformen (basert på regnskapsåret 2020). Det økte ansvaret for barnevernet er et ansvar Oslo allerede har. Oslo kommune får dermed ikke kompensasjon som følge av det økte finansieringsansvaret for de andre kommunene i landet.¹²

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste

Siden 2014 har det vært en særskilt styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkludert jordmortjenesten, gjennom rammetilskuddet, og økningen har blitt fordelt med en særskilt fordeling i rammetilskuddet. I 2022 utgjorde dette 952,2 mill. kroner, og midlene fordeles til kommunene basert på antall innbyggere i alderen 0–19 år, med et minstenivå på 100 000 kroner per kommune.

Tilskudd per grunnskole

Regjeringen Støre foreslo i Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) at det innføres et tilskudd innenfor innbyggertilskuddet til kommunene på 500 000 kroner per kommunale grunnskole i kommunene i 2022. Tilskuddet gis med særskilt fordeling basert på antall grunnskoler i skoleåret 2021/22, og utgjorde samlet 1,25 mrd. kroner i 2022.¹³

14.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter faste kriterier, og dette hensynet tilsier at bruken av særskilt fordeling bør begrenses. Samtidig vil utvalget påpeke at det i noen saker vil kunne være fornuftig og nødvendig å benytte en særskilt fordeling. Etter utvalgets vurdering kan dette for eksempel gjelde i en overgangsperiode, for eksempel i påvente av endringer i kostnadsnøkkelen, i saker som kun gjelder et fåtall kommuner eller i en tidsbegrenset periode.

Kriteriene som ligger inne i veilederen for statlig styring av kommunesektoren er etter utvalgets vurdering fornuftige for å vurdere hvilke saker som bør gis særskilt fordeling. Dette innebærer at saker bør gis særskilt fordeling primært dersom det dreier seg om en engangsbevilgning, om midlene kun skal bevilges kommunene i noen få år, om man avventer endringer i kostnadsnøkkelen, eller dersom det dreier seg om forsøk etter forsøksloven. Saker som ikke har denne typen begrunnelse bør etter utvalgets vurdering heller fordeles etter de ordinære kriteriene i utgiftsutjevningen. Hvis de ordinære kriteriene i inntektssystemet ikke fanger godt nok opp kommunenes behov, bør det vurderes om midlene i stedet skal gis som et øremerket tilskudd.

Utvalget vil understreke at det er uheldig dersom særskilt fordeling brukes som et verktøy for å framheve enkeltsatsinger, da kommunene kan oppleve fordelingen som en form for øremerking eller føring på bruken av inntekter. Dette strider mot hovedprinsippet om at rammetilskuddet til kommunene skal være frie inntekter.

Midlene som i dag fordeles til helsestasjons- og skolehelsetjenesten bør etter utvalgets vurdering fordeles etter delkostnadsnøkkelen for kommunehelsetjenesten, som de øvrige midlene til denne tjenesten.

Utvalget mener det nylig innførte tilskuddet per grunnskole i kommunen bryter med viktige prinsipper i styringen av kommunene, og bør avvikes og fordeles som en ordinær del av innbyggertilskuddet. Inntektssystemet skal ikke gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte, og kommunene skal få midler uavhengig av hvordan man organiserer tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen griper direkte inn i kommunens vurderinger

¹¹ Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2020–2021) *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2022*. Grønt hefte.

¹² Ibid.

¹³ Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) og Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Statsbudsjettet for 2022 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H-2/22.

av skolestrukturen og legger føringer på de lokale prioriteringene, ved at kommunen får økte midler jo flere skoler kommunen har.

14.3 Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og inntektssystemet

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Formålet med denne ordningen er å legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Alle kommuner som yter særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester til enkeltmottakere, kan søke om delvis refusjon av direkte lønnsutgifter knyttet til disse tjenestene.¹⁴

Toppfinansieringsordningen har flere berøringspunkter med inntektssystemet, og finansierer delvis tjenester som også finansieres av de frie inntektene og inngår i utgiftsutjevningen. Utvalget har derfor vurdert enkelte elementer i ordningen og sett dette i sammenheng med utformingen av inntektssystemet. Utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkkelene (jf. kap. 10.3) vil også få betydning for toppfinansieringsordningen, og dette er nærmere omtalt i dette avsnittet.

14.3.1 Om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Det har vært egne bevilgninger til kommunene for særlig ressurskrevende tjenester siden 2000. Fram til 2003 var ordningen en del av skjønnstilskuddet i inntektssystemet, før det ble opprettet et øremerket tilskudd i 2004. Ved innføringen av ordningen i 2004 la Stortinget til grunn at utgifter til sterkt pleietrengende eldre over 67 år skulle finansieres over de ordinære midlene til eldreomsorg i kommunen, og det ble derfor satt en øvre aldersgrense på 67 år for at en mottaker skulle omfattes av ordningen. I 2021 ble det i tillegg innført en ordning (tilleggskompensasjon) der små kommuner med høye egenandeler i toppfinansieringsordningen får kompensasjon for dette gjennom skjønnstilskuddet. Fra 2022 gis tilleggskompensasjon som et øremerket tilskudd.

Det har siden innføringen av toppfinansieringsordningen i 2004 vært en betydelig vekst i ordningen, både i utbetalinger og antall mottakere

i ordningen. I 2004 var det i underkant av 3 400 mottakere i ordningen, mens dette antallet økte til om lag 8 129 i 2022. Utbetalingene økte fra 1,5 mrd. kroner i 2004 til om lag 11 mrd. kroner i 2022.

Siden ordningen ble innført i 2004, har kommunene fått kompensert en gitt andel av utgiftene (kompensasjonsgraden) som overstiger et bestemt beløp (innslagspunktet). Ordningen har vært utformet på ulikt vis, og både kompensasjonsgraden og innslagspunktet i ordningen har variert over tid.

Øremerket tilskudd 2004–2008

Da det øremerkede tilskuddet ble innført i 2004, ble innslagspunktet i ordningen satt til 700 000 kroner per tjenestemottaker. Av utgiftene over netto 700 000 kroner per tjenestemottaker, fikk kommunene kompensert 80 pst. på landsbasis. Basert på den samlede innrapporteringen fra kommunene, beregnet Helsedirektoratet en egenandel per innbygger slik at denne samlet ble 20 pst., mens tilskuddet samlet ble 80 pst. over innslagspunktet. Dette førte til at kommuner som hadde særlig høye utgifter i forhold til folketallet fikk en høyere kompensasjon enn 80 pst., mens kommuner som hadde forholdsvis lavere utgifter per innbygger fikk en lavere dekningsgrad enn 80 pst.

Siden beløpet til den enkelte kommune var avhengig av de samlede utgiftene på landsbasis, fikk derfor ikke kommunene kjennskap til størrelsen på tilskuddet før året etter at utgiften oppstod, og kunne derfor først inntektsføre inntektene når utbetalingene forelå året etter.

Øremerket tilskudd 2008–

Fra og med 2008 ble ordningen lagt om, og omleggingen innebar at en gikk fra å beregne en egenandel per innbygger, til at den enkelte kommune fikk kompensert en fast andel av kommunens egne utgifter utover innslagspunktet for hver enkelt tjenestemottaker. Som følge av denne endringen kan kommunene nå anslå inntektene for tilskuddet på forhånd, noe som gjorde ordningen mer forutsigbar for kommunene.

For å motta midler gjennom tilskuddet må kommunene sende inn en rapportering til Helsedirektoratet, som forvalter tilskuddet, jf. et årlig rundskriv.¹⁵ Kommunene rapporterer inn direkte

¹⁴ Helsedirektoratet (2019). *Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester*.

¹⁵ Helsedirektoratet (2022). *Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene*. Rundskriv IS-4/2021

lønnsutgifter knyttet til den enkelte tjenestemottaker, om personen også er registrert som psykisk utviklingshemmet i kriteriet som benyttes i inntektssystemet, eventuelle andre tilskudd og inntekter som er knyttet til mottakeren, samt antall tjenestetimer til mottakeren. For å fastsette størrelsen på tilskuddet beregnes kommunens netto lønnsutgifter til hver mottaker, ved å ta utgangspunkt i lønnsutgiftene og trekke fra inntekter som er knyttet til mottakeren (verdien av kriteriet psykisk utviklingshemmet i inntektssystemet, andre øremerkede tilskudd eller brukerbetaling). De utgiftene som overstiger innslagspunktet (1,47 mill. kroner i 2022), blir kompensert med 80 pst. av utgiftene.

Tilleggskompensasjon til mindre kommuner med høye egenandeler

Fra og med 2021 ble det innført en tilleggskompensasjon til små kommuner som har særlig høye utgifter til ressurskrevende tjenester.¹⁶ I 2021 ble tilleggskompensasjonen fordelt fra skjønnstilskuddet, mens den gis som en egen øremerket tilskuddsordning fra 2022.¹⁷ I 2022 ble det bevilget 55 mill. kroner i tilleggskompensasjon. Kriteriene for å motta tilskuddet er:

- kommunen har færre enn 3 200 innbyggere,
- har høye utgifter til ressurskrevende tjenester per innbygger, og
- har gjennomsnittlige skatteinntekter de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet.

I kommuneproposisjonen for 2023 ble det varslet en økning i tilleggskompensasjonen for 2023, slik at samlet øremerket bevilgning vil utgjøre 80 mill. kroner.

14.3.2 Forholdet mellom toppfinansieringsordningen og inntektssystemet

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er ikke en del av de frie inntektene eller inntektssystemet. Ordningen omfatter de samme tjenestene som også finansieres gjennom de frie inntektene, og det er flere berøringspunkter mellom ordningen og inntektssystemet. Alle personer som omfattes av toppfinansieringsordningen er innbyggere i en

kommune, og kommunen får på vanlig måte rammetilskudd og skatteinntekter (inkl. inntektsutjevning) for disse innbyggerne. Det øremerkede tilskuddet kommer på toppen av dette.

Personer med psykisk utviklingshemming

En stor del av tjenestemottakerne i toppfinansieringsordningen er personer med psykisk utviklingshemming. Psykisk utviklingshemmede over 16 år er et kriterium i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, og kriteriet gir i dag et relativt høyt beløp per person med psykisk utviklingshemming i utgiftsutjevningen. Kommunene rapporterer inn antall personer med psykisk utviklingshemming til Helsedirektoratet, etter gitte kriterier som omtales i et eget rundskriv.¹⁸

Det beløpet som utløses av en person med psykisk utviklingshemming gjennom utgiftsutjevningen trekkes fra i beregningen av innslagspunktet i det øremerkede tilskuddet, slik at kommunen ikke blir kompensert dobbelt for disse personene. Dette betyr at en reduksjon i vektingen av kriteriet i utgiftsutjevningen isolert sett vil gi økte utgifter i toppfinansieringsordningen, og en økning i vektingen av kriteriet vil gi reduserte utgifter i toppfinansieringsordningen.

I inntektssystemet i 2022 var det i underkant av 20 000 personer som utgjorde kriteriet «antall personer med psykisk utviklingshemming 16 år og over». Tilbudet til disse personene varierer svært mye. Noen har behov for et omfattende tjenestetilbud fra kommunen, mens andre i liten grad mottar tjenester fra kommunen. Agenda Kaupang (2017) viser at om lag 80 pst. av utgiftene til psykisk utviklingshemmede voksne er knyttet til tjenester i bolig, og at det er stor variasjon i hvordan kommunene organiserer tilbudene til denne gruppen.¹⁹

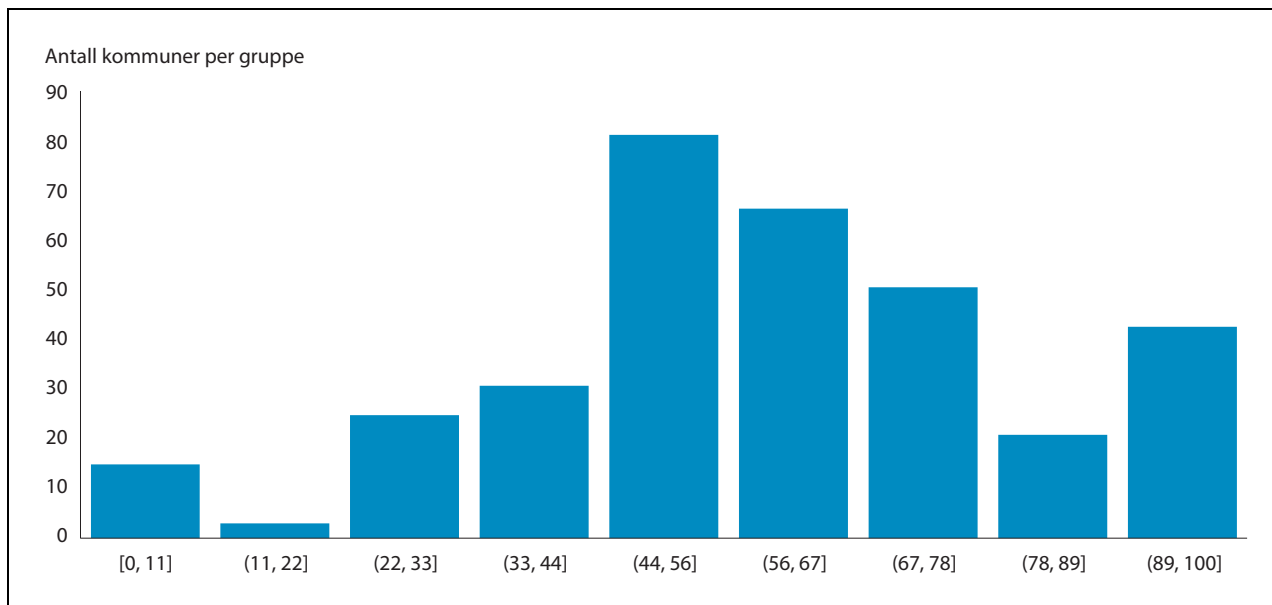
I toppfinansieringsordningen i 2022 var det i overkant av 8 100 mottakere som inngikk i grunnlaget for utbetaling av tilskudd til kommunene. Av disse var om lag 4 500 (eller 56 pst.) også telt med i kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming over 16 år i inntektssystemet. De resterende vel 3 600 mottakerne hadde andre diagnoser. Hvor stor andel av mottakerne innenfor toppfinansieringsordningen som også inngår i

¹⁸ Helsedirektoratet (2022). *Registrering av tal på personer med psykisk utviklingshemming i kommunane*. Rundskriv IS-3/2022.

¹⁹ Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg*. Agenda Kaupang og Oslo Economics.

¹⁶ Prop. 1 S (2020–2021) *Statsbudsjettet 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁷ Prop. 1 S (2021–2022) *Statsbudsjettet 2022*.



Figur 14.1 Andel av mottakerne i toppfinansierungsordningen for ressurskrevende tjenester som også er talt med som psykisk utviklingshemmet i inntektssystemet. Antall kommuner per intervall.

Kilde: Helsedirektoratet/Kommunal- og distriktsdepartementet.

kriteriet i inntektssystemet varierer mellom kommunene. Figur 14.1 viser variasjonene mellom kommunene. Figuren viser at for 82 kommuner er denne andelen mellom 44 og 56 pst., og de fleste kommunene ligger mellom 44 og 78 pst. I 43 kommuner er over 89 pst. av mottakerne i toppfinansierungsordningen også en del av kriteriet i inntektssystemet.

I 2022 var innslagspunktet i toppfinansierungsordningen 1,47 millioner kroner, samtidig som beløpet som ble trukket fra for personer som også var en del av kriteriet i inntektssystemet var 768 000 kroner per mottaker. Dette betyr at mottakere, som også er psykisk utviklingshemmede, kostet kommunene minst 2,24 millioner kroner hver.

De om lag 4 500 personene med psykisk utviklingshemming som også inngår i toppfinansierungsordningen står trolig for en stor del av utgiftsbehovet til denne gruppen for kommunene, noe som kan tyde på at utgiftene til de øvrige personene som fanges opp av kriteriet for psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen er betydelig lavere.²⁰ Det har de siste årene vært en vekst i utgiftene til yngre mottakere innenfor helse- og omsorgstjenestene. Dette kan også ha

sammenheng med veksten innenfor toppfinansierungsordningen og at disse mottakerne står for en stor del av denne økningen.

Både toppfinansierungsordningen og kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming (i kostnadsnøkkelen) påvirker finansieringen av sentrale tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren. Telemarksforskning gjennomførte i 2019/2020 et prosjekt på oppdrag fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der målet med prosjektet var å få økt kunnskap om mulige insentivvirkninger av disse to ordningene.²¹ Rapporten gir en analyse av toppfinansierungsordningen for ressurskrevende tjenester og rapporteringen av personer med psykisk utviklingshemming. Spørsmålet er om disse ordningene påvirker omfang, innretning og organisering av ressurskrevende tjenester. Telemarksforskning finner få tegn til at toppfinansierungsordningen påvirker tjenestene i en retning som går på tvers av regelverk, helsefaglige vurderinger eller effektivitet. De økonomiske insentivene overstyres i stor grad av andre føringer. Telemarksforskning peker i rapporten på at toppfinansierungsordningen er svært viktig for ressursfordelingen mellom kommuner ved at den

²⁰ Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg*. Agenda Kaupang og Oslo Economics.

²¹ Lunder m.fl. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene. Finansierungsordningenes betydning for tjenestene*. TF-rapport nr. 539. Telemarksforskning.

reduserer belastningen av å ha særlig mange ressurskrevende tjenestemottakere.

Aldersgrensen på 67 år i det øremerkede tilskuddet

I toppfinansieringsordningen er det en øvre aldersgrense på 67 år. Dette betyr at tilbudet til personer som fram til fylte 67 år ble finansiert gjennom det øremerkede tilskuddet, i sin helhet finansieres av de frie inntektene når personen fyller 67 år. Personen blir dermed en ordinær innbygger i inntektssystemet, på samme måte som andre personer over 67 år.

Alderskriteriene i kostnadsnøkkelen fanger opp variasjoner i kommunenes utgifter til eldreomsorg ut fra andelen innbyggere i de eldste aldersgruppene. Finansieringen av eldreomsorgen er ikke basert på individer, men alderskriteriene skal fange opp gjennomsnittskostnaden for innbyggerne i de ulike aldersgruppene. Ikke alle innbyggere over 67 år mottar tjenester fra kommunene. Mange av disse innbyggerne koster ikke kommunene noe, mens noen koster kommunene relativt mye – enten de har passert 67 år som ressurskrevende mottaker, eller de for eksempel har blitt tungt demente etter fylte 67 år. Kriteriene i kostnadsnøkkelen fanger opp variasjonene for aldersgruppene over 67 år, som gjennomsnitt for kommunen. I tråd med helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunene tilby innbyggerne nødvendige helse- og omsorgstjenester.

Sett i forhold til en person i aldersgruppen 23–66 år gir en ekstra innbygger i aldersgruppen 67–79 år om lag 29 000 kroner ekstra gjennom utgiftsutjevningen i 2021, mens en innbygger i aldersgruppen 80–89 år gir om lag 125 000 kroner mer. En innbygger i aldersgruppen over 90 år gir om lag 259 000 kroner mer enn en innbygger mellom 23 og 66 år. Disse beløpene er et uttrykk for gjennomsnittskostnaden for kommunen, og er ikke et tilskudd per person/mottaker.

14.3.3 Utvalgets vurdering og anbefaling

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Selve innretningen av ordningen, slik som innslagspunktet i ordningen, aldersgrensen for å komme inn i ordningen, hvilke kostnader som omfattes og størrelsen på det øremerkede tilskuddet, ligger dermed ikke innenfor utvalgets mandat. Ordningen har imidlertid flere berøringspunkter med inntektssystemet og omhandler tjenester som også finansieres av de frie inntektene og inngår i utgiftsutjevningen.

Innretningen på toppfinansieringsordningen er i dag individrettet, siden det beregnes en egenandel for kommunen per mottaker i ordningen. Med dagens øremerkede tilskudd får kommunene kompensert 80 pst. av nettoutgiftene for den enkelte mottaker utover innslagspunktet i ordningen. Størrelsen på det øremerkede tilskuddet til kommunen blir summen av tilskuddet beregnet til de enkelte mottakerne. Kommunens «egenandel» (dvs. utgifter som ikke dekkes gjennom det øremerkede tilskuddet) består av (1) utgifter opp til innslagspunktet og (2) andelen på 20 pst. av utgifter over innslagspunktet per mottaker. Økt antall mottakere i kommunen vil gi høyere «egenandeler» som kommunen må dekke med sine frie inntekter.

To kommuner med ulikt antall innbyggere, men med samme antall mottakere og like høye utgifter, vil dermed ha den samme egenandelen til ordningen. Dette gjør at egenandelen per innbygger i kommunene vil kunne variere betydelig. Dette kan særlig være en utfordring for kommuner som har mange mottakere i ordningen, ved at det samlede omfanget av kommunens egenandeler, målt per innbygger i kommunen, blir relativt høyt. Noe av dette er nå ivarettatt ved at det fra 2021 ble innført en tilleggskompensasjon for mindre kommuner med særlig høye egenandeler per innbygger til ressurskrevende tjenester. Tilskuddet går til kommuner med under 3 200 innbyggere og som har under 120 pst. i skatteinntekter per innbygger de siste tre årene.

Utvalget mener at det bør vurderes en endring i utformingen av toppfinansieringsordningen, slik at denne i større grad ser på utgiftene kommunen har som helhet og ikke kun til den enkelte mottaker i ordningen. For to kommuner av ulik størrelse vil en lik egenandel per mottaker, som i dagens toppfinansieringsordning, kunne gi store forskjeller i utgifter målt per innbygger. Dette bør hensyntas i toppfinansieringsordningen, slik at det i større grad ses på kommunens totale utgifter til mottakerne som er omfattet av ordningen.

I inntektssystemet ses kommunen på som en enhet, og midlene fordeles i utgangspunktet likt per innbygger. Kommuner med høye utgifter til noen områder, målt per innbygger, blir kompensert for dette gjennom utgiftsutjevningen. Utvalget anbefaler at det vurderes en alternativ modell for toppfinansieringsordningen, slik at prinsippene i denne ordningen blir mer like prinsippene i inntektssystemet. Det kan bidra til å endre fokuset i ordningen, fra å se på økonomien i tilbudet til den enkelte mottaker til å i større grad se på helheten i kommunens kostnader og hvordan kommunen

innretter tilbudet. Dette vil også kunne redusere behovet for en særskilt kompensasjon til små kommuner utenfor ordningen.

Hovedprinsippet for finansieringen av kommunesektoren er rammefinansiering, og dette er lagt til grunn i utvalgets mandat. Toppfinansieringsordningen er en stor og over tid voksende øremerket ordning, som samtidig finansierer noen av de samme tjenestene som finansieres gjennom kommunenes frie inntekter. Utvalget mener derfor det bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet, slik at en større del av tjenestene til denne gruppen tjenestemottakere blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter.

En delvis innlemming av det øremerkede tilskuddet ble vurdert av en arbeidsgruppe bestående av KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet i 2018.²² Arbeidsgruppen pekte på et alternativ der innslagspunktet i ordningen ble økt vesentlig, slik at en stor andel av mottakerne i dagens ordning falt ut av ordningen, og om lag halvparten av dagens øremerkede tilskudd ble overført til rammetilskuddet. Dette ville gi relativt store fordelingsvirkninger, men arbeidsgruppen pekte på at inntektsgarantiordningen i inntektssystemet ville dempe fordelingsvirkningene for de kommunene som tapte vesentlig på en innlemming, samtidig som kommuner med svært ressurskrevende mottakere ville være sikret tilskudd gjennom ordningen.

Etter utvalgets vurdering bør en delvis innlemming av det øremerkede tilskuddet ses i sammenheng med en omlegging av toppfinansieringsordningen. Med en omlegging av ordningen slik at denne i større grad ser på kommunens utgifter som helhet, som i dagens inntektssystem, bør også deler av det øremerkede tilskuddet inn-

lemmes i rammetilskuddet. Ordningen er svært omfattende i dag, med om lag 11 mrd. kroner, og deler av disse midlene bør kunne fordeles gjennom kriteriene i inntektssystemet. Da vil den gjenværende ordningen i større grad bli en reell toppfinansieringsordning.

14.3.4 Utvalgets forslag til endringer i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg og konsekvenser for toppfinansieringsordningen

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene (jf. kap. 10) gjør at verdien av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming reduseres betydelig sammenliknet med i dag. Verdien dette kriteriet gir i inntektssystemet, trekkes i dag fra i beregningen av kommunens tilskudd i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Utvalget foreslår at vektingen av kriteriet reduseres fra 4,9 pst. i dagens kostnadsnøkkel til 0,7 pst. i utvalgets forslag. Dette vil, basert på tall for 2022, redusere beløpet som utløses av kriteriet i inntektssystemet med om lag 500 000 kroner per person. I 2021 var det 4 521 mottakere i toppfinansieringsordningen som også inngikk i kriteriet i inntektssystemet. For disse mottakerne vil reduksjonen i beløpet som utløses i rammetilskuddet isolert sett motsvares av en tilsvarende økning i tilskuddet i toppfinansieringsordningen. Innenfor dagens innretning av toppfinansieringsordningen vil dermed denne reduksjonen i vektingen av kriteriet øke det øremerkede tilskuddet med om lag 2,3 mrd. kroner. I tillegg vil det også kunne være nye mottakere som kommer inn i ordningen når verdien av dette kriteriet reduseres.

Utvalget vil peke på at den anbefalte endringen av kriteriet i kostnadsnøkkelen, en omlegging av tilskuddet i toppfinansieringsordningen og en delvis innlemming av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet bør ses i sammenheng.

²² Rapport fra arbeidsgruppe (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe med KMD, FIN, HOD, Hdir og KS om ressurskrevende tjenester.*

Kapittel 15

Økonomiske og administrative konsekvenser – fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

Utvalget har lagt fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene. I dette kapitlet redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag. Inntektssystemet er et system for fordeling av inntekter mellom kommunene, innenfor en gitt økonomisk ramme. Utvalgets forslag innebærer derfor en omfordeling av inntekter mellom kommunene.

Økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike endringsforslagene fra utvalget er omtalt i avsnitt 15.1. I dette kapitlet omtales også fordelingsvirkningene av forslagene på de ulike delene av inntektssystemet, for grupper av kommuner.

Samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter kommune-størrelse, sentralitet og inntektsnivå er vist i avsnitt 15.2. Samlede fordelingsvirkninger for enkeltkommuner er vist i vedlegg 1. For en mer detaljert oversikt over de foreslåtte endringene for enkeltkommuner vises det til de digitale vedleggene til denne utredningen, som publiseres sammen med utredningen på regjeringen.no.

Til slutt i dette kapitlet pekes det på noen områder der det er behov for en videre oppfølging.

15.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget er bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, vurdere dagens system og komme med et forslag til utforming av inntektssystemet. Utvalgets forslag skal legge rammefinansieringsprinsippet og generalistkommuneprinsippet til grunn, og være innenfor en gitt økonomisk ramme. Utvalget har lagt til grunn uendret økonomisk ramme for kommunene, og utvalgets forslag innebærer en omfordeling av inntekter mellom kommunene.

Skatteelementene i inntektssystemet

Utvalget har i sitt forslag til utforming av inntektssystemet særlig lagt vekt på at inntektssystemet skal bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud, og dette innebærer at det ikke kan være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. Utvalget mener skatteinntekter fortsatt bør utgjøre en betydelig del av kommunenes inntekter, men at det bør gjøres noen endringer knyttet til kommunenes skatteinntekter.

Økende inntekter utenfor inntektssystemet tilsier etter utvalgets vurdering at flere av disse inntektene, som kan karakteriseres som en form for skatteinntekter, bør omfattes av en moderat utjevning i inntektssystemet. Utvalget mener mottakerkommunene fortsatt skal sitte igjen med en betydelig del av disse inntektene, men hensynet til likeverdige tjenester tilsier at deler av inntektene bør komme alle kommuner til gode. Utvalget foreslår at kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfondet og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraft, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum bør utjevnes mellom kommunene, og at det foretas en moderat utjevning av disse inntektene, dvs. at de ikke utjevnes i like stor grad som de skatteinntektene som er en del av inntektsutjevningen i dag. Dette forslaget innebærer en endring i hvilke skatteinntekter som inkluderes i inntektsutjevningen i inntektssystemet. Forslaget kan gjennomføres uten å påvirke den samlede inntektsrammen for kommunesektoren. Utvalget foreslår ellers ingen endringer i inntektsutjevningen.

Utvalget mener også at kommunenes skattegrunnlag bør være jevnere enn i dag. Kommunene har i dag blant annet inntekter fra formuesskatt og utbytteskatt, som begge er inntekter som kan variere relativt mye fra ett år til det neste. Utvalget mener at formuesskattens del av kommunenes inntekter bør reduseres, og foreslår at den kommunale formuesskatten halveres i forhold til i dag. Utvalget

Tabell 15.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag knyttet til skatt. Kommuner gruppert etter størrelse. Skattetall 2019, kommunestruktur 2020. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Frie inntekter inkl. eiend.skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Ford.virkn. redusert formues- skatt	Ford.virkn. utjevn. andre innt.	Sum ford.virkn. endringer skatt
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Under 2 000	78 286	61	96 179	79	-453	-373
2 000–3 200	148 073	58	82 542	60	-267	-207
3 200–5 000	141 519	35	77 045	97	-293	-195
5 000–10 000	485 390	70	70 064	48	-75	-27
10 000–15 000	422 614	34	68 148	90	-118	-27
15 000–20 000	288 191	16	63 177	125	109	234
20 000–30 000	665 914	27	63 858	98	57	155
30 000–50 000	616 383	16	62 688	118	61	179
50 000–100 000	835 757	12	62 555	59	117	176
Over 100 000	1 676 998	7	63 953	-190	61	-129
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	20	125 542	147	-3 223	-3 076
Sum	5 391 369	356	66 108	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

mener også at det bør vurderes om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte. En reduksjon i kommunenes skatteinntekter fra formuesskatt og utbytteskatt kan gjøres innenfor en samlet ramme og uendret skatteandel, ved at kommunenes inntekter fra skatt på alminnelig inntekt (ekskl. utbytteskatt) økes.

Tabell 15.1 og 15.2 viser fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer knyttet til skatt. En reduksjon i formuesskatten vil gjøre at kommuner som i dag har høye inntekter fra formuesskatt vil få lavere skatteinntekter per innbygger, mens kommuner med lite formuesskatt vil komme bedre ut av at deler av formuesskatten erstattes av skatt på alminnelig inntekt. En moderat utjevning av kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskatte-reglene for petroleum vil gi reduserte inntekter for disse kommunene, og en økning for kommuner som ikke har denne typen inntekter. Det er i hovedsak mindre kommuner, med høye inntekter i utgangspunktet, som vil tape på denne endringen.

Regionalpolitiske tilskudd

Etter utvalgets vurdering er det viktigste regionalpolitiske virkemiddelet i inntektssystemet inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen. I lys av dette bør mest mulig av rammetilskuddet fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. Utvalget har vurdert dagens regionalpolitiske tilskudd, og om det er behov for slike tilskudd i tillegg til innbyggertilskuddet. Utvalget mener det fortsatt er behov for noen slike tilskudd, men foreslår noen endringer.

Utvalget foreslår at dagens regionsenter-tilskudd og veksttilskudd avvikles, og at dagens storbytilskudd endres til et tilskudd til kommuner som er sentre i sine landsdeler. Utvalget mener dagens distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge bør videreføres, men med noen justeringer. Samlet sett betyr utvalgets forslag at de regionalpolitiske tilskuddene reduseres med om lag 1 mrd. kroner, og at innbyggertilskuddet øker tilsvarende. Økningen i innbyggertilskudd for alle kommuner utgjør om lag 188 kroner per innbygger.

Fordelingsvirkninger av forslagene til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene er vist i tabell 15.3 og 15.4, for kommunene gruppert etter kommunestørrelse og etter inntektsnivå.

Utvalgets forslag innebærer en reduksjon i alle de regionalpolitiske tilskuddene. Regionsenter-tilskuddet og veksttilskuddet foreslås avvirket, og kommuner som mottar disse tilskuddene i dag vil dermed få reduserte inntekter. Kommuner med veksttilskudd er i hovedsak større, sentrale kommuner, mens kommuner med regionsenter-tilskudd er mellomstore kommuner som har fått tilskuddet etter en sammenslåing.

Innenfor distriktstilskuddene for Nord- og Sør-Norge foreslår utvalget å redusere småkommune-tillegget med 1 mill. kroner for alle kommuner som mottar dette, og de minste kommunene vil dermed få en reduksjon i de regionalpolitiske tilskuddene med utvalgets forslag. Denne endringen må imidlertid ses i sammenheng med at basiskriteriet i utgiftsutjevningen øker, noe som medfører en økning for disse kommunene.

Utvalget anbefaler at den nye, oppdaterte distriktsindeksen benyttes for å fordele distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge, og at det gjøres noen justeringer i grenseverdiene og satsene i tilskuddet. Noen kommuner

får en høyere verdi på den nye distriktsindeksen, og vil kunne miste eller få redusert tilskudd, mens andre kommuner får en lavere verdi på den nye indeksen, og dermed et høyere tilskudd.

Utvalget foreslår også at inntektsgrensen for å motta distriktstilskudd Sør-Norge og småkommune-tillegget i distriktstilskudd Nord-Norge tar hensyn til flere inntekter enn i dagens inntektsgrense. Dette medfører at noen kommuner med høye inntekter som det ikke tas høyde for i dagens inntektsgrense vil miste tilskudd.

Forslaget til endring i distriktstilskudd Nord-Norge innebærer at kommunene i Namdalen ikke lenger mottar distriktstilskudd Nord-Norge, noe som isolert sett gir en reduksjon for disse kommunene. De fleste av disse kommunene vil imidlertid motta tilskudd gjennom distriktstilskudd Sør-Norge i stedet.

Utvalgets forslag til endringer i dagens storbytilskudd innebærer at Drammen kommune mister tilskuddet, mens satsen halveres for de øvrige kommunene som mottar tilskuddet.

Samlet sett reduseres de regionalpolitiske tilskuddene med om lag 188 kroner per innbygger, noe som innebærer en tilsvarende økning i innbyggertilskuddet for alle kommuner. Kommuner som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd i dag

Tabell 15.2 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag knyttet til skatt. Kommuner gruppert etter nivå på korrigerende frie inntekter 2021 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Skattetall 2019, kommunestruktur 2020. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Frie inntekter inkl. eiend.skatt, kons.kraftinnt. og havbr.fond.	Ford.virkn. reduisert formues- skatt	Ford.virkn. utjevn. andre innt.	Sum ford.virkn. endringer skatt
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Under 94 pst.	764 348	37	60 980	78	152	230
94–96 pst.	973 160	45	62 699	112	106	217
96–98 pst.	814 146	42	64 117	96	80	176
98–100 pst.	836 766	32	63 786	53	24	77
100–103 pst.	697 261	46	67 453	15	14	28
103–106 pst.	798 277	29	66 384	-344	-9	-354
106–110 pst.	202 911	23	74 681	-317	41	-276
110–115 pst.	118 779	31	81 609	133	-450	-317
115–130 pst.	115 779	43	91 457	72	-873	-801
Over 130 pst.	69 942	28	110 815	202	-2 294	-2 091
Sum	5 391 369	356	66 108	0	0	0

Tabell 15.3 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd, inkl. endring i innbyggertilskudd. Kommuner gruppert etter størrelse. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Distr. tilsk. Nord- Norge	Distr. tilsk. Sør- Norge	Storby- tilsk.	Avv. reg. senter- tilsk.	Avv. vekst- tilsk.	Sum endring reg.pol- tilsk.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 2 000	78 286	61	-666	-84	60	27	38	-625
2 000–3 200	148 073	58	-235	-249	60	27	38	-360
3 200–5 000	141 519	35	-20	-48	60	27	38	57
5 000–10 000	485 390	70	-6	-42	60	20	13	45
10 000–15 000	422 614	34	31	-110	60	-16	-51	-86
15 000–20 000	288 191	16	-67	25	60	16	-41	-7
20 000–30 000	665 914	27	31	5	60	9	-23	82
30 000–50 000	616 383	16	31	32	60	-142	-14	-32
50 000–100 000	835 757	12	31	32	60	21	-33	111
Over 100 000	1 676 998	7	31	32	-133	27	38	-5
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	20	-531	158	60	27	38	-249
Sum	5 391 369	356	0	0	0	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

vil dermed komme bedre ut med utvalgets forslag til reduksjon i de regionalpolitiske tilskuddene. Dette er i hovedsak mellomstore kommuner, med relativt lave korrigerede frie inntekter.

Utgiftsutjevningen

Utvalgets forslag til endringer i utgiftsutjevningen vil gi en omfordeling mellom kommunene. Utvalget foreslår en utvidelse av hvilke utgifter som skal omfattes av utjevningen, ved at utgiftene knyttet til bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig og arbeidsrettede tiltak inkluderes i sektoren for sosiale tjenester og omfattes av utgiftsutjevningen.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, og foreslår endringer i kriteriene og vektingen av disse i tråd med oppdaterte analyser av variasjonene i kommunenes utgifter. Utvalget presenterer et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene i kapittel 10.8.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel får alderskriteriene større betydning enn i dag, og

vektingen av disse kriteriene øker fra om lag 70,6 pst. til 72,5 pst. Kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får også en noe høyere vekting med utvalgets forslag, noe som isolert sett tilsier en økning for små, spredtbygde kommuner. Gradert basiskriterium øker med 0,17 pst., mens bosettings kriteriene sone og nabo begge øker med 0,4 pst.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en betydelig reduksjon i verdien av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. Dette er i tråd med resultatene fra flere ulike analyser de senere årene, og tilsier at dette kriteriet er vektet for høyt i dagens kostnadsnøkkel. Kriteriet har imidlertid stor betydning i dagens kostnadsnøkkel, og utløser et høyt beløp per person som inngår i kriteriet. Dette er den foreslåtte endringen i kostnadsnøkkel som omfordeler mest mellom kommunene.

Endret vekting av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming må ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Mange av mottakerne i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester telles også med som psykisk utviklings-

hemmet i kriteriet i inntektssystemet. I dag kommer verdien av dette kriteriet til fratrekk i beregningen av kommunens kompensasjon gjennom toppfinansieringsordningen. Når kriteriet får en lavere betydning i inntektssystemet vil dermed trekket i toppfinansieringsordningen bli lavere, og tilskuddet i kommunen får toppfinansieringsordningen vil øke tilsvarende. En reduksjon i verdien av kriteriet i inntektssystemet vil, etter utvalgets anslag, gi en økning i det øremerkede tilskuddet på om lag 2,3 mrd. kroner.

I utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er dagens utforming av gradert basistilskudd lagt til grunn, og utvalgets forslag til endringer i hvilke utgifter som skal inngå i utgiftsutjevningen er inkludert. I anslagene på fordelingsvirkningene er det tatt utgangspunkt i utgiftsutjevningen og gjeldende kostnadsnøkkel i 2022.

Tabell 15.5 og 15.6 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel (kol. 3), anslag på økningen i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester (kol. 4), den isolerte fordelingsvirkningen av å endre vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming (kol. 5) og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel hvis dagens vekting av kriteriet antall psykisk

utviklingshemmede holdes uendret (kol. 6). I tabellene er kommunene gruppert etter størrelse og sentralitet. Ser vi på kommunene gruppert etter inntektsnivå er det ingen klar tendens til systematikk i fordelingsvirkningene, og disse varierer betydelig innad i kommunegruppene.

Utvalget foreslår at dagens overgangsordning i inntektssystemet, inntektsgarantiordningen, videreføres. Endringer i utgiftsutjevningen vil omfattes av denne overgangsordningen. Kommuner som isolert sett taper mer enn 400 kroner per innbygger vil det første året få kompensert det de taper ut over denne grenseverdien. Ordningen finansieres med et likt beløp per innbygger for alle kommuner. I tabellen for alle kommuner i vedlegg 1 vises et anslag på inntektsgarantiordningen, samt et anslag på førsteårsvirkningen av utvalgets forslag.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir i gjennomsnitt en økning for de aller minste og de største kommunene, og en reduksjon for mellomstore kommuner. Det er imidlertid variasjoner innenfor kommunegruppene. Utvalgets forslag innebærer at kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse får en høyere vekting enn i dag, noe som isolert sett gir en omfordeling til mindre, spredtbygde kommuner. De største kom-

Tabell 15.4 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd, inkl. endring i innbyggertilskudd. Kommuner gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter 2021 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Distr. tilsk. Nord- Norge	Distr. tilsk. Sør- Norge	Storby- tilsk.	Avv. reg. senter- tilsk.	Avv. vekst- tilsk.	Sum endring reg.pol.- tilsk.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 94 pst.	764 348	37	31	34	8	-12	2	63
94–96 pst.	973 160	45	31	2	60	-33	-12	47
96–98 pst.	814 146	42	22	-18	33	22	-7	53
98–100 pst.	836 766	32	31	13	-56	-36	10	-39
100–103 pst.	697 261	46	-59	40	20	27	-30	-2
103–106 pst.	798 277	29	-2	13	-111	27	32	-42
106–110 pst.	202 911	23	-41	16	60	27	-4	58
110–115 pst.	118 779	31	-156	-2	60	27	38	-33
115–130 pst.	115 779	43	-23	-271	60	27	38	-169
Over 130 pst.	69 942	28	-348	-485	60	27	-80	-826
Sum	5 391 369	356	0	0	0	0	0	0

Tabell 15.5 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, anslag på økning i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel ekskl. endret vekt på kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. Kommunene gruppert etter størrelse. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Ford.virkn. utvalgets forslag til ny kostnads- nøkkel	Anslag på økning i toppfin. ordn. ress.kr. tjenester	Isolert effekt krit. ant. pers. m. psyk. utv. hem.	Ford.virkn. utvalgets forslag til ny kostnads- nøkkel, ekskl. endret vekt av krit. ant. pers. m. psyk. utv. hem.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Under 2 000	78 286	61	457	536	-1 045	1 502
2 000–3 200	148 073	58	-321	640	-864	543
3 200–5 000	141 519	35	-304	604	-617	312
5 000–10 000	485 390	70	-629	530	-571	-58
10 000–15 000	422 614	34	-371	517	-314	-57
15 000–20 000	288 191	16	-142	400	-35	-107
20 000–30 000	665 914	27	-375	459	-122	-253
30 000–50 000	616 383	16	-93	435	-36	-57
50 000–100 000	835 757	12	-37	359	212	-248
Over 100 000	1 676 998	7	510	364	384	126
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	20	1 238	572	-8	1 246
Sum	5 391 369	356	0	429	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

munene tjener blant annet på nedvektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming og at flere utgifter innenfor sosiale tjenester omfattes av utgiftsutjevningen. Ser vi på kommunene gruppert etter sentralitet er det de mest og minst sentrale kommunene som kommer bedre ut med utvalgets forslag, mens de mellomsentrale kommunene som gruppe får en reduksjon med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Ser vi på den isolerte effekten av å endre vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming er virkningen negativ for de fleste kommunegruppene, med unntak av de største kommunene. Det er imidlertid også variasjoner innenfor kommunegruppene. I en samlet vurdering må det også tas hensyn til at det er de minste kommunene som anslås å få tilbakeført det høyeste beløpet gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Kolonne 6 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag, hvis vektingen av kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming hadde vært videreført på dagens nivå. Med denne kostnadsnøkkel vil det være kommunegruppene

med under om lag 5 000 innbyggere som kommer best ut av utvalgets forslag, noe som blant annet skyldes økt vekting av kriteriene for bosettingsmønster og kommunestørrelse. De største kommunene kommer fortsatt positivt ut, men økningen er mindre enn i utvalgets forslag med redusert vekting av dette kriteriet.

Andre forslag

Utvalget har lagt vekt på at mest mulig av rammetilskuddet bør fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet. I tråd med dette anbefales det at skjønnstilskuddet reduseres og at tilskuddet i større grad bør brukes til å fange opp hendelser og forbigående forhold som ikke ivaretas av de øvrige delene av inntektssystemet. Skjønnstilskuddet fordeles i dag i stor grad av statsforvalterne i de enkelte fylkene, basert på en fylkesvis fordeling og retningslinjer gitt av departementet. Utvalget anbefaler også at det gjøres en omfordeling av de fylkesvise rammene, og at det i fordelingen legges større vekt på antall kommuner og antall innbyggere i de ulike fylkene.

Utvalget har ikke kunnet beregne fordelingsvirkninger per kommune av dette forslaget. Forslaget vil imidlertid kunne gi en omfordeling fra fylker og kommuner med et høyt skjønnstilskudd per innbygger, til fylker og kommuner som i mindre grad mottar skjønnstilskudd. En reduksjon i skjønnstilskuddet på for eksempel 500 mill. kroner vil bety at innbyggertilskuddet øker med om lag 93 kroner per innbygger for alle kommuner.

I 2022 ble det innført et eget tilskudd som fordeles med et likt beløp per grunnskole i kommunen. Utvalget mener dette bør avvikles, og at midlene i stedet fordeles etter ordinære kriterier i innbyggertilskuddet. I beregningen av fordelingsvirkningene er det lagt til grunn at dette tilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger i stedet for etter antall grunnskoler. Denne endringen innebærer en omfordeling fra kommuner med et relativt høyt antall grunnskoler, som i stor grad er mindre kommuner, til kommuner med relativt færre grunnskoler. Tilskuddet utgjør om lag 1,25 mrd. kroner i 2022, noe som tilsier om lag 230 kroner per innbygger for alle kommuner hvis midlene ble fordelt etter innbyggertall.

15.2 Samlede fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

Tabellene i dette avsnittet viser de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for kommunene gruppert etter kommunestørrelse (15.7), inntektsnivå (15.8) og sentralitet (15.9). Tall for enkeltkommuner er vist i vedlegg 1.

I beregningene av fordelingsvirkningene knyttet til skatt har utvalget benyttet skattetall for 2019, og aggregert fordelingsvirkningene til kommunestrukturen i 2022. Utvalget har valgt å benytte denne årgangen siden skattetallene for 2020 i stor grad er påvirket av koronapandemien.

Fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene er beregnet med utgangspunkt i inntektssystemet i 2022, jf. Grønt hefte for 2022. I beregningen av fordelingsvirkningen av å avvikle tilskuddet som fordeles per grunnskole i kommunen har utvalget lagt til grunn at disse midlene i stedet blir fordelt som ordinært innbyggertilskudd, med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Utvalget foreslår ingen endringer i inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, og deler av

Tabell 15.6 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, anslag på økning i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel ekskl. endret vekt på kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming. Kommunene gruppert etter sentralitet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere 1.1.21	Antall kommuner	Ford.virkn. utvalgets forslag til ny kostnads- nøkkel	Anslag på økning i topp- fin. ordn. ress.kr. tjenester	Isolert effekt krit. ant. pers. m. psyk. utv. hem.	Ford.virkn. utvalgets forslag til ny kostnads- nøkkel, ekskl. endret vekt av krit. ant. pers. m. psyk. utv. hem.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Mest sentrale kommuner	1 033 700	6	788	350	596	193
Nest-mest sentrale kommuner	1 374 566	19	57	372	183	-126
Mellomsentrale kommuner 1	1 372 287	51	-163	418	-26	-137
Mellomsentrale kommuner 2	879 746	71	-475	491	-361	-114
Nest-minst sentrale kommuner	497 336	96	-498	587	-640	142
Minst sentrale kommuner	233 734	113	-17	616	-834	818
Sum	5 391 369	356	0	429	0	0

Tabell 15.7 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Tall i kroner per innbygger.

	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling fordeling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7
Under 2 000	78 286	96 179	-373	-625	-397	457	-938
2 000–3 200	148 073	82 542	-207	-360	-223	-321	-1 112
3 200–5 000	141 519	77 045	-195	57	-142	-304	-584
5 000–10 000	485 390	70 064	-27	45	-112	-629	-723
10 000–15 000	422 614	68 148	-27	-86	-69	-371	-553
15 000–20 000	288 191	63 177	234	-7	-21	-142	65
20 000–30 000	665 914	63 858	155	82	-15	-375	-152
30 000–50 000	616 383	62 688	179	-32	21	-93	75
50 000–100 000	835 757	62 555	176	111	32	-37	282
Over 100.000	1 676 998	63 953	-129	-5	94	510	469
De 20 komm. m. høyest innt.	32 244	125 542	-3 076	-249	-406	1 238	-2 493
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

fordelingsvirkningene av utvalgets forslag vil dermed fanges opp i denne ordningen. Dette gjelder fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, og deler av endringen i de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektsgarantiordningen vil, isolert sett, begrense fordelingsvirkningene av en systemendring til maksimalt 400 kroner per innbygger det første året etter innføring. Endringer knyttet til skatt omfattes ikke av inntektsgarantiordningen, og disse endringene vil dermed slå inn fra første år med utvalgets forslag. Endringen i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel må også ses i sammenheng med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Samlet sett kommer de minste kommunene, og kommunene med de høyeste inntektene i dag, negativt ut av utvalgets forslag, mens mellomstore og større kommuner kommer positivt ut. De minste kommunene er de kommunene som har det høyeste inntektsnivået i dag. Ser vi på for-

delingsvirkningene for kommunene gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter vil kommunene med de laveste inntektene i sum komme noe bedre ut med utvalgets forslag, dette er knyttet til endringene som foreslås på skatt og i de regionalpolitiske tilskuddene. Kommunene med de høyeste inntektene kommer litt ulikt ut av utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkkel, mens forslagene om endringer i skatteelementene og de regionalpolitiske tilskuddene slår negativt ut for disse kommunene.

Hvis vi ser på kommunene gruppert etter sentralitet kommer de mest og nest mest sentrale kommunene positivt ut med utvalgets forslag, mens de minst sentrale kommunene i sum kommer negativt ut. De minst sentrale kommunene inkluderer flere av kommunene med de høyeste inntektene i dag, og disse kommunene kommer negativt ut av utvalgets forslag på skatt og regionalpolitiske tilskudd.

Tabell 15.8 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommuner gruppert etter nivå på korrigerte frie inntekter 2021 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Tall i kroner per innbygger.

	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr.fond.	Sum ford. virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7
Under 94 pst.	764 348	60 980	230	63	-2	-267	23
94–96 pst.	973 160	62 699	217	47	14	-194	85
96–98 pst.	814 146	64 117	176	53	-5	-318	-94
98–100 pst.	836 766	63 786	77	-39	41	58	138
100–103 pst.	697 261	67 453	28	-2	-35	-38	-46
103–106 pst.	798 277	66 384	-354	-42	93	829	526
106–110 pst.	202 911	74 681	-276	58	-26	-153	-397
110–115 pst.	118 779	81 609	-317	-33	-251	-267	-868
115–130 pst.	115 779	91 457	-801	-169	-306	-188	-1463
Over 130 pst.	69 942	110 815	-2 091	-826	-314	743	-2 488
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0

Tabell 15.9 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommuner gruppert etter sentralitet. Tall i kroner per innbygger.

	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr.fond.	Sum ford. virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7
Mest sentrale kommuner	1 033 700	64 871	-237	-19	104	788	637
Nest-mest sentrale kommuner	1 374 566	62 323	132	4	62	57	255
Mellomsentrale kommuner 1	1 372 287	62 135	202	98	10	-163	147
Mellomsentrale kommuner 2	879 746	67 349	38	6	-55	-475	-486
Nest-minst sentrale kommuner	497 336	75 420	-192	-50	-151	-498	-891
Minst sentrale kommuner	233 734	92 680	-649	-436	-353	-17	-1 455
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0

15.3 Behov for videre oppfølging

Utvalget vil peke på noen områder der det er behov for videre oppfølging av utvalgets forslag.

Skatt

Utvalget peker i kapittel 8 på flere forslag til endringer knyttet til skatt. Utvalget anbefaler at formuesskattens del av kommunenes inntekter bør reduseres, og at det bør vurderes videre om det er mulig å utforme et skattegrunnlag for kommunenes inntektsskatt som ikke, eller i mindre grad, inneholder skattepliktig utbytte.

Utvalget anbefaler også at flere inntektsarter på siden av inntektssystemet bør omfattes av en moderat utjevning i inntektssystemet. Utvalget peker på at denne utjevningen bør inneholde inntekter fra konsesjonskraft, havbruk og eiendomsskatt fra kraftanlegg. Utvalget skisserer to alternative måter å gjøre denne utjevningen på, og det må vurderes videre hva som er det beste alternativet. Utvalgets forslag innebærer også at det gjøres et skille mellom eiendomsskatteinntekter fra kraftanlegg og annen næringsseiendom. I dag skilles det ikke mellom de ulike eiendomsskatteartene i KOSTRA, og utvalget vil peke på at det bør vurderes om det kan gjøres en finere inndeling av disse. Utvalget viser også til at det bør undersøkes nærmere hvilket informasjonsgrunnlag som bør brukes til å anslå verdien av kommunenes konsesjonskraftinntekter. Tall fra KOSTRA for netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg viser kun verdien av konsesjonskraften som har blitt solgt videre, og ikke konsesjonskraft som for eksempel har gått til eget forbruk. For kommunene er verdien av konsesjonskraften høyere enn tallene fra KOSTRA tilsier. En mulighet her er å legge til grunn et beregningsgrunnlag hvor konsesjonskraftmengden multipliseres med differansen mellom gjennomsnittlig årlig spotmarkepris og konsesjonskraftprisen fastsatt av Odsle- og energidepartementet. Utvalget foreslår at det ses nærmere på fordeler og ulemper ved å legge til grunn et slikt eller lignende beregningsgrunnlag.

Utvalget har vurdert om dagens system for inntektsutjevning er forenlig med kommunenes mulighet til å sette satsene for inntekts- og formuesskatten lavere enn maksimalsatsen. Utvalget mener primært at satsene for skatt på inntekt og formue bør være faste, det vil si at kommunene ikke bør ha mulighet til å endre disse. Utvalget mener imidlertid at kommunene bør ha reelle muligheter til å påvirke egne inn-

tekter, og at dette bør kombineres med å øke kommunenes beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten. Begge disse forslagene vil kreve endringer i gjeldende lovverk.

Utgiftsutjevningen

Utvalget har basert forslaget til ny kostnadsnøkkel på analyser av variasjonene i kommunenes utgifter i 2019. Koronapandemien i 2020 og 2021 har påvirket kommunenes utgifter, og det har vært store variasjoner mellom kommunene. Samtidig var det et stort antall kommunesammenslåinger i 2020, og utvalgets analyser på 2019-tall vil dermed ikke fange opp eventuelle endringer som følge av sammenslåingene. Utvalget anbefaler derfor at det bør gjøres oppdaterte analyser som også inkluderer tall på ny kommunestruktur, men at det må vurderes nærmere om de endelige regnskaps-tallene for 2021 er egnet som analysegrunnlag.

Fra 2022 trådte barnevernsreformen i kraft. Denne reformen skal gi mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet, og styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlig innsats i hele oppvekstsektoren. Utvalgets analyser er basert på utgiftsdata fra før reformen trådte i kraft, og det er vanskelig å anslå hvordan barnevernsreformen vil påvirke kommunenes utgifter framover. Utvalget vil peke på at det må foretas oppdaterte analyser av barnevernssektoren, og eventuelle andre områder som påvirkes av reformen, når reformen også får effekt for kommunenes utgifter.

Innenfor grunnskolesektoren er det innført en bemanningsnorm (norm for lærertetthet), som vil påvirke kommunenes organisering og utgifter til grunnskole. Normen ble fullt ut implementert for skoleåret 2019/2020, så utgiftstallene som ligger til grunn for utvalgets forslag inneholder ikke full effekt av denne normen. Det bør derfor gjøres en oppdatert vurdering av delkostnadsnøkkelen for grunnskole på regnskapstall som inneholder den fulle effekten av normen uten å være for mye påvirket av pandemien (regnskapstall for 2021 eller senere).

Utvalget anbefaler en alternativ innretning på dagens modell for gradert basiskriterium i kostnadsnøkkelen, med en alternativ beregning av dagens strukturkriterium. Utvalget har imidlertid ikke hatt tilgjengelige tall for hele landet, og har dermed ikke kunnet foreslå en konkret modell for gradert basiskriterium. Utvalget vil anbefale at det ses nærmere på den foreslåtte innretningen på strukturkriteriet, og at det utformes en modell som benyttes for å differensiere kompensasjonen for smådriftsulempen i inntektssystemet.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Ordningen omfatter imidlertid tjenester som også finansieres gjennom inntektssystemet, og har

også andre berøringspunkter mot inntektssystemet. I kapittel 14 peker utvalget på at denne ordningen bør vurderes endret, slik at den i større grad ser på de totale utgiftene for kommunen og innrettes mer i tråd med prinsippene i inntektssystemet. Med en slik endring i ordningen mener utvalget det også bør vurderes å innlemme deler av det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet.

Litteraturliste

- Agenda Kaupang (2017). *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet. Vekting av psykisk utviklingshemmet kriteriet i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg*. Agenda Kaupang og Oslo Economics.
- Andrews, T. M., Tjerbo, T., Ambugo, E., Bliksvær, T., Fabritius, M. K., Aguinaldo, S. J. R. og Hagen, T. P. (2021). *Årsaker til kostnadsvekst i kommunale pleie- og omsorgstjenester*. NF rapport nr: 10/2021. Nordlandsforskning.
- Berekningssteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2020–2021). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2022. Grønt hefte*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. og Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. TF-rapport nr. 473. Telemarksforskning.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J. og Vinsand, G. (2017). *Nullpunktsmålning: Hovedrapport*. SØF-rapport nr. 01/17. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Ellingsen, W., Hjelseth, A., Leikvoll, G. K., Løyland, K. og Nyhus, O. H. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*. TF-rapport, Nr. 349. Telemarksforskning.
- Borge, L.-E., Ertzerodt, S. F., Pedersen, N. J. M. og Oulasvirta, L. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfunnsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.
- Borge, L.-E., Haraldsvik, M., Løyland, K. og Nyhus, O. H. (2013). *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling*. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Håkonsen, L., Løyland, K. og Stokke, H. E. (2013). *Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling*. SØF-rapport nr. 2/13. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Johannesen, A. B. og Tovmo, P. (2010). *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 02/10. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Krehic, L., Nyhus, O. H., Rattsø, J., Sørensen, R. og Leyen, K. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E. og Kråkenes, T. (2018). *Evalueringsopplegget i KOMMODE*. SØF-rapport, 02/18. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Kråkenes, T., Marcinko, L. og Nyhus, O. H. (2020). *Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader*. SØF-rapport, 06/20. Senter for økonomisk forskning.
- Brattbakk, I., Nyhus, O. H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. og Iversen, J. M. V. (2016). *Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI-rapport, 13:2016. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K. og Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E. og Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*. NIBR-rapport 2019: 12. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Danmarks Statistik. (2022). *Offentlig sektor økonomi*. Hentet fra dst.dk
- Delrapport fra ekspertutvalg (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*.
- Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2020). *Høstrapport 2020*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2021). *Høstrapport 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2022). *Vårrapport 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Difi. (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklings-*

- trekk på tre sektorer i perioden 1999–2015. Difi-rapport 2015: 19.
- Dyrhaug, T. (2020). *Færre fekk tiltak frå barnevernet*. Barnevernsstatistikk, SSB.
- Fauske, H., Kvaran, I. og Lichtwarck, W. (2017). *Hjelpetiltak i barnevernet: Komplekse problemer og usikre virkninger*. Fontene forskning 2/2017.
- Fauske, H., Lichtwarck, W., Marthinsen, E., Willumsen, E., Clifford, G. og Kojan, B. H. (2009). *Det nye barnevernet: Et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*. NF-rapport nr. 8/2009. Nordlandsforskning.
- Fimreite og Grindheim (2001). *Offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget.
- Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU18. (2019). *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*. Hentet fra data.riksdagen.se.
- Folkehelseinstituttet (2022). *Folkehelse i kommunene*. Nettside: FHI.no.
- Generalistkommuneutvalget (2020–2023). Nettside: Generalistkommuneutvalget.
- Haraldsvik, M., Halvorsen, T. og Nyhus, O. H. (2017). *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport 03/17. Senter for økonomisk forskning.
- Haraldsvik, M., Kråkenes, T. og Nyhus, O. H. (2019). *Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet*. SØF-rapport 05/19. Senter for økonomisk forskning.
- Helsedirektoratet (2022). *Registrering av tal på personer med psykisk utviklingshemming i kommunane*. Rundskriv IS-3/2022.
- Helsedirektoratet (2022). *Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene*. Rundskriv IS-4/2021.
- Helsedirektoratet (2019). *Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester*. Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 25. januar 2022). Tilgjengelig fra Helsedirektoratet.no.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2020). *Handlingsplan for allmennlegetjenesten*.
- Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Notater 2017/40. Statistisk sentralbyrå.
- Håkonsen, L., Kallager, P. K. R. og Lunder, T. E. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer. Kompenseres kapitalkostnader som følge av befolkningsendringer?* TF-rapport, nr. 399. Telemarksforskning.
- Håkonsen, L. og Lunder, T. E. (2016). *Strukturkriteriet i forslaget til nytt inntektssystem – fungerer det etter intensjonen?* Samfunnsøkonomen, 4/2016, s. 29–40.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2021). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2022*. Hentet fra im.dk.
- Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O. H. (2020). *Ressursbruk i levekårsutsatte byområder*. SØF-rapport 04/20. Senter for økonomisk forskning.
- Innst. 16 S (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområdene 1,6 og 18)*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 360 S (2019–2020) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2020*. Finanskomiteen.
- Innst. 393 S (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneopposisjonen 2019*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Jones, H., J. Ryssevik, E. M. Kristoffersen og I. Misje (2021). *KMDs organisasjonsdatabase*. Sluttrapport 2021. Ideas2evidence rapport 13/2021. Ideas2evidence.
- Kalluinen, J. (2021). *Kunten verot 2021 – missä maksat eniten?*
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). *Til-takssonen i Finnmark og Nord-Troms*. Hentet fra regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Differensiert arbeidsgiveravgift*. Hentet fra: regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Det distriktspolitiske verkeområdet – regionalstønadskartet*. Hentet fra: regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Om regionalpolitikken*. Hentet fra: regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Statsbudsjettet for 2022 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H-2/22.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Høring – Forslag til nytt inntektssystem for kommunene*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Statsbudsjettet for 2018 – Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner*. Rundskriv H 1-18.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Distriktsindeksen 2020. Distriktsindeksens sammensetning og vekting av indikatorer etter Asplan Viaks gjennomgang av indeksen i*

2019. Rapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder, H-2477 B.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Retningslinjer for skjønnstildeling*.
- KS (2019). *Kraftinntekter i kommunesektoren*. Kraftinntekter i kommunesektoren – KS.
- Lag om statsandel för kommunal basservice. (2021). *Lag om statsandel för kommunal basservice*, § 29.
- Langørgen, A., Galloway, T. A., Mogstad, M. og Aaberge, R. (2005). *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapport 2005/25. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og Rønningen, D. (2002). *Kapitalkostnader i kommunene*. SSB-rapport 2002/34. Statistisk sentralbyrå.
- Lunder, T. E., Eika, B. og Kvernenes, M. S. (2020). *Kostnader i barnehager 2018*. TF-Rapport nr. 543. Telemarksforskning.
- Lunder, T. E., Hjertstrøm, H. K., Håkonsen, L. og Kvernenes, M. S. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene. Finansieringsordningenes betydning for tjenestene*. TF-rapport nr. 539. Telemarksforskning.
- Lunder, T. E., Kvernenes, M. og Thorstensen, A. (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling*. TF-rapport, nr. 557. Telemarksforskning.
- Løyland, K., Hjelmbrække, S. og Lunder, T. E. (2012). *Hopning av levekårsulempen i storbyene*. TF-rapport nr. 297. Telemarksforskning.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.
- Menon (2022). Stå i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Menon Economics.
- Mønnesland, J. (2001). *Kommunale inntektssystemer i Norden*. NIBR.
- 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. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*. Finansdepartementet.
- NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Finansdepartementet.
- NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) *Statsbudsjettet 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) *Statsbudsjettet 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*.
- Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 121 S (2014–2015) *Kommuneproposisjonen 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rapport fra arbeidsgruppe (2018). *Rapport fra arbeidsgruppe med KMD, FIN, HOD, Hdir og KS om ressurskrevende tjenester*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og KS.
- Rapport fra utvalg (2007). *Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Regjeringen.se (2022). En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning. Regjeringen.se.

- Sosialtjenesteloven (2010). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Soteuudistus.fi. (2022a). Social- och hälsovårdsreformen. Hentet fra soteuudistus.fi.
- Soteuudistus.fi. (2022b). Ändringar i kommunernas statsandelssystem. Hentet fra soteuudistus.fi.
- Statistisk sentralbyrå (2022). *Kommuneregnskap*. SSB.no/Statistikbanken.
- Statistisk sentralbyrå – Statistikkbanken.
- St.meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. Kommunaldepartementet.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2022a). Diagram för kommunerna. Hentet fra skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2022b). Vanliga frågor om utjämnningssystemet. Hentet fra skr.se.
- Thorstensen, A., Lie, K., og Lunder, T. E. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene. Eignet til å ta inn i beregningsgrunnlaget for inntektssystemet?* TF-notat 15/2021. Telemarksforsking.
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Utdanningsspeilet 2021*.
- Utdanningsdirektoratet (2022). *Statistikk barnehage*. Udir.no.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:18. (2019). Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Hentet fra julkaisut.valtioneuvosto.fi.
-

Vedlegg 1

Fordelingsvirkninger kommuner

Dette vedlegget viser anslag på fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for alle kommuner. Tabellen viser anslag på fordelingsvirkningene av endringer i skatteelementene, de regionalpolitiske tilskuddene, avvikling av tilskuddet fordelt per grunnskole og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I tabellen vises både systemvirkningen, og et anslag på førsteårvirkning inkludert inntektsgarantiordningen.

For en mer detaljert oversikt over de foreslåtte endringene for enkeltkommuner vises det til de digitale vedleggene til denne utredningen, som publiseres sammen med utredningen på regjeringen.no.

1 Forutsetninger for beregningene

Fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene er beregnet med utgangspunkt i inntektssystemet i 2022, jf. Grønt hefte for 2022. I beregningen av fordelingsvirkningen av å avvikle tilskuddet som fordeles per grunnskole i kommunen har utvalget lagt til grunn at disse midlene i stedet blir fordelt som ordinært innbyggertilskudd, med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

I beregningene av fordelingsvirkningene knyttet til skatt har utvalget benyttet skattetall for 2019, og aggregert fordelingsvirkningene til kommunestrukturen i 2022. Utvalget har valgt å benytte denne årgangen siden skattetallene i 2020 i stor grad ble påvirket av koronapandemien.

Utvalget foreslår ingen endringer i inntektsgarantiordningen i inntektssystemet, og deler av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag vil dermed fanges opp i denne ordningen. Dette gjelder fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, og deler av endringen i de regionalpolitiske tilskuddene. Inntektsgarantiordningen vil, isolert sett, begrense fordelingsvirkningene av en systemendring til maksimalt 400 kroner per innbygger det første året etter innføring. Endringer knyttet til skatt omfattes ikke av

inntektsgarantiordningen, og disse endringene vil dermed slå inn fra første år.

2 Fordelingsvirkninger

Tabell 1.1 viser et anslag på fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet.

Tabellforklaring

Kolonne 1

Kolonne 1 viser innbyggertall per 1.1.2021.

Kolonne 2

Kolonne 2 viser frie inntekter i 2021, inkludert inntekter fra konsesjonskraft, eiendomsskatt og havbruksfond. Tall i kroner per innbygger.

Kolonne 3

Kolonne 3 viser et anslag på fordelingsvirkningene av å redusere den kommunale formuesskatten med 50 pst., og erstatte denne med økt inntektsskatt, samt en 10 pst. symmetrisk utjevning av kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfond og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum. Det er per i dag ikke mulig å skille ut kun denne eiendoms-kategorien i datagrunnlaget for eiendomsskatten, og eiendomsskatt på kraftanlegg mv. inngår sammen med eiendomsskatt på annen næringseiendom i et samlet datagrunnlag. I disse beregningene er det derfor benyttet tall for eiendomsskatt på annen næringseiendom. Eiendomsskatt på ordinære næringseiendommer utgjør trolig en betydelig andel av disse inntektene for mange kommuner, og de reelle fordelingsvirkningene av utvalgets forslag vil dermed kunne avvike fra anslagene vist i denne kolonnen. Økningen i inntektsskatten som følge av reduksjonen i formuesskatten er fordelt etter kommunenes andel av inntektsskatten i 2019.

I beregningene er det benyttet skattetall fra 2019, og fordelingsvirkningene er aggregert til gjeldende kommunestruktur i 2022.

Kolonne 4

Kolonne 4 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet. Utvalget foreslår at dagens veksttilskudd og regionsentertilskudd avvikles, og at det gjøres noen endringer i distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge og storbytilskuddet.

I beregningene av fordelingsvirkningene er det tatt utgangspunkt i fordelingen av regionalpolitiske tilskudd i 2022, jf. Grønt hefte 2022. Med utvalgets forslag reduseres de regionalpolitiske tilskuddene med om lag 1 mrd. kroner sammenlignet med i dag, og det er i fordelingsvirkningene lagt til grunn at dette beløpet tilbakeføres til innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.

Kolonne 5

Kolonne 5 viser fordelingsvirkningen av å avvikle tilskuddet som i 2022 fordeles etter antall grunnskoler i kommunen. I beregningen er det tatt utgangspunkt i fordelingen av dette tilskuddet i 2022, slik denne er beregnet i Kommunal- og distriktsdepartementets rundskriv H-2/22 om statsbudsjettet for 2022. Det er lagt til grunn at den alternative fordelingen av dette tilskuddet er en fordeling med et likt beløp per innbygger, innenfor innbyggertilskuddet.

Kolonne 6

Kolonne 6 viser den samlede fordelingsvirkningen av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, samt endringen i hvilke utgifter som omfattes av utgiftsutjevningen. Fordelingsvirkningene er

beregnet med utgangspunkt i kriteriedataene som benyttes i inntektssystemet i 2022, jf. Grønt hefte 2022. I beregningene er det tatt utgangspunkt i det beregnede utgiftsbehovet i inntektssystemet i 2022, og deretter korrigert for endringer som følge av utvalgets forslag til endringer i hvilke utgifter som bør inkluderes i utgiftsutjevningen.

I beregningene av fordelingsvirkningene er dagens modell for gradert basiskriterium lagt til grunn, siden utvalget ikke har hatt tilgjengelige tall for å beregne effekten av den foreslåtte endringen i dette kriteriet for hele landet.

Kolonne 7

Kolonne 7 viser et anslag på den totale systemvirkningen av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Kolonnen er summen av endringene i kolonne 3, 4, 5 og 6.

Kolonne 8

Kolonne 8 viser den isolerte effekten av inntektsgarantiordningen, inkludert finansiering av ordningen. Kommuner som isolert sett taper mer enn 400 kroner per innbygger, på de endringene som omfattes av inntektsgarantiordningen, vil isolert sett få kompensert det de taper ut over dette. Endringer som omfattes av INGAR er endringer i kostnadsnøkkel, distriktstilskudd Sør-Norge, distriktstilskudd Nord-Norge og storbytilskuddet.

Ordningen finansieres med et likt beløp per innbygger for alle kommuner, anslått til 142 kroner per innbygger.

Kolonne 9

Kolonne 9 viser et anslag på førsteårvirkningen av utvalgets forslag, inkludert inntektsgarantiordningen. Kolonnen er lik summen av kolonne 7 og 8.

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
0301 Oslo	697 010	64 760	-373	-9	125	1 043	787	-142	645
1101 Eigersund	14 787	67 040	-37	188	-41	-160	-50	-142	-192
1103 Stavanger	144 147	64 271	89	-9	59	398	538	-142	395
1106 Haugesund	37 323	62 505	254	188	56	190	689	-142	547
1108 Sandnes	80 450	61 609	291	76	38	-54	352	-142	209
1111 Sokndal	3 257	77 936	-181	742	77	-999	-361	-142	-503
1112 Lund	3 174	73 108	122	-32	-400	1 743	1 433	-142	1 291
1114 Bjerkreim	2 791	73 334	27	-170	-129	913	640	-142	498
1119 Hå	19 120	60 716	239	188	-5	-478	-55	-142	-197
1120 Klepp	19 848	58 877	311	188	5	-209	295	-142	153
1121 Time	19 106	60 583	386	188	-30	68	613	-142	470
1122 Gjesdal	12 064	63 409	162	188	-18	-157	174	-142	32
1124 Sola	27 457	62 486	238	132	11	-242	138	-142	-4
1127 Randaberg	11 315	63 625	225	188	99	21	532	-142	390
1130 Strand	13 070	65 446	108	188	2	-555	-257	-142	-399
1133 Hjelmeland	2 580	104 222	-1 473	-2 151	-354	1 605	-2 373	3	-2 369
1134 Suldal	3 809	134 567	-3 443	188	-689	441	-3 503	-142	-3 646
1135 Sauda	4 561	88 352	-1 406	-1 282	-210	-1 327	-4 225	2 066	-2 159
1144 Kvitsøy	507	111 445	-290	4 166	-747	4 945	8 074	-142	7 931
1145 Bokn	859	103 373	-1 573	-3 324	-352	2 154	-3 095	627	-2 468

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
1146 Tysvær	11 178	80 412	-1 459	188	-126	-6	-1 403	-142	-1 546
1149 Karmøy	42 345	62 908	-7	188	-29	-317	-166	-142	-308
1151 Utsira	192	190 768	0	-5 020	-2 382	9 433	2 032	-142	1 889
1160 Vindafjord	8 705	70 397	-474	188	-286	223	-350	-142	-492
1505 Kristiansund	24 099	63 580	104	188	-20	123	395	-142	253
1506 Molde	31 870	67 539	262	13	-37	-310	-72	-142	-214
1507 Ålesund	66 670	62 111	181	68	-3	58	304	-142	161
1511 Vanylven	3 083	73 601	134	-136	-258	-1 034	-1 294	628	-666
1514 Sande	2 445	74 045	478	273	-386	304	669	-142	527
1515 Herøy	8 858	61 822	-193	188	-167	-195	-366	-142	-509
1516 Ulstein	8 575	62 958	101	188	-62	-989	-763	259	-503
1517 Hareid	5 140	65 141	245	188	-161	-828	-556	98	-458
1520 Ørsta	10 830	63 702	106	188	-93	111	312	-142	170
1525 Stranda	4 482	69 846	2	704	-218	1 594	2 082	-142	1 940
1528 Sykkylven	7 596	63 384	237	933	-100	-604	466	-142	323
1531 Sula	9 409	64 151	250	188	-35	-1 665	-1 262	934	-327
1532 Giske	8 506	64 614	449	188	-63	-217	357	-142	214
1535 Vestnes	6 958	66 125	210	393	-57	-680	-133	-142	-276
1539 Rauma	7 026	71 672	-206	393	-126	-982	-921	47	-874
1547 Aukra	3 522	132 649	-6 877	188	-55	1 344	-5 399	-142	-5 542

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
1554 Averøy	5 808	66 680	25	892	-30	115	1 003	-142	860
1557 Gjemnes	2 658	73 472	61	152	-147	252	317	-142	175
1560 Tingvoll	2 985	77 041	123	-450	-274	-722	-1 323	630	-693
1563 Sunndal	6 956	77 644	-572	188	-202	-679	-1 265	-51	-1 316
1566 Surnadal	5 872	70 546	31	-164	-111	-585	-828	206	-622
1573 Smøla	2 128	86 004	-1 203	-282	-241	525	-1 201	-142	-1 344
1576 Aure	3 468	88 358	-631	188	-205	385	-263	-142	-405
1577 Volda	10 781	65 459	153	-192	-97	-277	-414	-74	-487
1578 Fjord	2 502	89 892	-733	-212	-369	423	-891	-142	-1 033
1579 Hustadvika	13 317	68 488	46	-133	-146	-558	-792	149	-643
1804 Bodø	52 560	63 414	251	188	21	93	553	-142	411
1806 Narvik	21 661	71 513	-225	-36	-2	-886	-1 149	380	-769
1811 Bindal	1 397	112 420	-1 610	-4 131	-127	-328	-6 197	3 917	-2 280
1812 Sømna	1 990	83 535	99	-315	-273	-850	-1 339	622	-717
1813 Brønnøy	7 803	71 808	72	188	-27	-1 220	-988	490	-497
1815 Vega	1 182	92 568	-40	-658	-192	1 527	637	-142	495
1816 Vevelstad	465	128 797	-857	-1 963	-846	7 658	3 992	-142	3 850
1818 Herøy	1 793	85 392	-502	-875	-47	36	-1 387	296	-1 091
1820 Alstahaug	7 394	67 917	55	188	-177	-997	-931	267	-664
1822 Leirfjord	2 278	83 270	83	-1 046	-430	-877	-2 269	1 380	-889

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
1824 Vefsn	13 268	67 999	-38	188	41	-1 428	-1 237	697	-540
1825 Grane	1 453	90 016	-179	-500	-115	1 458	663	-142	521
1826 Hattfjelldal	1 267	95 324	-190	-601	-954	73	-1 672	-14	-1 686
1827 Dønna	1 371	97 840	-208	-541	-498	-1 990	-3 238	1 989	-1 249
1828 Nesna	1 701	83 599	111	-400	-65	702	348	-142	206
1832 Hemnes	4 428	85 613	-706	188	-336	-820	-1 675	90	-1 585
1833 Rana	26 083	65 526	-111	188	39	-600	-484	-131	-614
1834 Lurøy	1 876	118 892	-753	188	-1 369	12	-1 922	-142	-2 065
1835 Træna	442	118 252	25	13 840	-896	6 592	19 560	-142	19 417
1836 Rødøy	1 206	120 707	-1 704	-641	-2 262	1 126	-3 481	-142	-3 624
1837 Meløy	6 247	83 954	-857	188	-412	-438	-1 518	-142	-1 661
1838 Gildeskål	1 920	102 973	-1 102	-333	-815	381	-1 869	-142	-2 011
1839 Beiarn	999	111 055	-1 258	-813	-272	-899	-3 242	1 169	-2 072
1840 Saltdal	4 632	73 812	28	188	-95	-2 777	-2 656	2 047	-609
1841 Fauske	9 640	67 489	-221	188	22	564	553	-142	410
1845 Sørfold	1 912	111 909	-2 668	-2 968	-556	962	-5 230	1 463	-3 767
1848 Steigen	2 586	87 780	-538	-199	-543	367	-913	-142	-1 056
1851 Lødingen	2 003	88 624	-88	-311	-272	-2 172	-2 844	1 941	-902
1853 Evenes	1 324	86 774	-13	-567	-151	-946	-1 677	971	-706
1856 Røst	488	117 267	-61	12 553	-800	4 950	16 642	-142	16 500

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
1857 Værøy	698	111 628	-79	8 833	-491	713	8 975	-142	8 833
1859 Flakstad	1 238	89 895	188	-620	-174	-294	-900	371	-529
1860 Vestvågøy	11 521	67 956	155	188	-30	-1 502	-1 189	772	-417
1865 Vågan	9 670	67 028	246	188	-234	-760	-560	30	-531
1866 Hadsel	8 065	69 101	24	188	-78	-342	-208	-142	-350
1867 Bø	2 576	86 697	-104	-200	-545	-1 459	-2 307	1 116	-1 191
1868 Øksnes	4 416	70 130	-33	188	4	-3 054	-2 895	2 324	-571
1870 Sortland	10 514	67 049	32	188	-104	-808	-692	78	-614
1871 Andøy	4 588	76 440	189	188	12	-764	-375	34	-342
1874 Moskenes	989	98 542	23	-823	-273	4 703	3 631	-142	3 488
1875 Hamarøy	2 701	104 557	-634	-182	-324	-2 586	-3 726	2 226	-1 500
3001 Halden	31 387	63 133	128	188	54	-673	-302	-58	-360
3002 Moss	49 668	63 021	259	51	60	-510	-140	-83	-224
3003 Sarpsborg	57 372	64 937	110	188	48	-881	-535	151	-384
3004 Fredrikstad	83 193	62 216	132	188	50	-199	170	-142	28
3005 Drammen	101 824	60 567	252	-205	73	15	135	-142	-8
3006 Kongsberg	27 694	62 883	188	188	-4	365	737	-142	594
3007 Ringerike	30 835	61 024	158	188	35	645	1 026	-142	884
3011 Hvaler	4 694	71 602	257	188	125	-434	137	-142	-5
3012 Aremark	1 325	79 846	177	-567	-150	1 773	1 233	-142	1 090

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3013 Marker	3 601	68 517	153	-1 358	92	602	-510	213	-297
3014 Indre Østfold	45 201	61 851	147	44	-24	-252	-84	-142	-226
3015 Skiptvet	3 825	66 306	-32	188	-32	-130	-6	-142	-148
3016 Rakkestad	8 222	67 214	184	188	-13	-1 809	-1 450	1 079	-371
3017 Råde	7 568	63 970	211	188	32	-608	-177	-123	-299
3018 Våler	5 805	63 463	209	-182	-112	665	580	-142	437
3019 Vestby	18 290	62 042	228	120	41	546	935	-142	793
3020 Nordre Follo	60 034	62 616	300	62	40	195	597	-142	455
3021 Ås	20 439	59 509	233	188	9	112	542	-142	399
3022 Frogn	15 953	61 186	222	188	42	130	581	-142	439
3023 Nesodden	19 805	61 766	339	188	3	-287	243	-142	101
3024 Bærum	128 233	71 562	-369	188	59	-59	-181	-142	-323
3025 Asker	94 915	66 436	-317	83	15	-177	-396	-142	-538
3026 Aurskog-Høland	17 591	61 340	241	-72	32	12	213	-142	70
3027 Rælingen	18 730	59 214	350	81	18	325	774	-142	632
3028 Enebakk	11 065	58 873	255	188	5	182	630	-142	488
3029 Lørenskog	42 740	60 107	131	-1 052	94	887	60	-142	-82
3030 Lillestrøm	86 953	61 003	373	20	71	455	920	-142	777
3031 Nittedal	24 454	62 924	377	188	48	-141	472	-142	330
3032 Gjerdrum	7 043	60 691	362	27	15	374	779	-142	636

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3033 Ullensaker	40 459	59 705	396	-1 070	47	454	-174	74	-100
3034 Nes	23 422	59 473	211	76	18	-335	-30	-142	-173
3035 Eidsvoll	26 031	60 008	236	-85	41	-838	-645	380	-265
3036 Nannestad	14 637	57 313	233	-1 057	61	255	-508	259	-248
3037 Hurdal	2 838	69 358	254	-164	56	192	337	-142	195
3038 Hole	6 811	63 937	-353	188	-63	213	-15	-142	-158
3039 Flå	1 049	104 474	-417	385	-244	2 645	2 369	-142	2 226
3040 Nesbyen	3 262	89 132	-350	188	-77	-353	-591	-142	-734
3041 Gol	4 636	77 428	-319	335	122	-356	-218	-142	-360
3042 Hemsedal	2 546	92 950	-149	-205	-358	1 061	349	-142	207
3043 Ål	4 648	76 748	-224	42	-308	1 034	544	-142	402
3044 Hol	4 434	101 406	-2 136	188	-108	1 364	-692	-142	-834
3045 Sigdal	3 465	74 765	31	1 358	-347	537	1 579	-142	1 436
3046 Krødsherad	2 219	80 315	27	281	-223	-731	-645	-92	-738
3047 Modum	14 166	61 572	110	188	-16	155	437	-142	294
3048 Øvre Eiker	19 744	59 275	183	188	29	-10	390	-142	247
3049 Lier	27 118	61 574	285	164	10	-179	279	-142	137
3050 Flesberg	2 713	77 297	232	-181	45	516	611	-142	469
3051 Rollag	1 386	96 819	-150	555	-132	-1 838	-1 565	740	-825
3052 Nore og Uvdal	2 412	95 972	-1 038	-2 314	-181	45	-3 487	1 726	-1 761

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3053 Jevnaker	6 867	62 074	221	188	11	554	974	-142	831
3054 Lunner	9 062	62 506	237	188	11	-329	107	-142	-35
3401 Kongsvinger	17 851	65 199	172	-818	34	-208	-819	483	-336
3403 Hamar	31 509	65 015	338	188	41	-9	557	-142	415
3405 Lillehammer	28 478	63 892	189	188	53	116	546	-142	403
3407 Gjøvik	30 395	62 605	168	188	-2	137	491	-142	349
3411 Ringsaker	34 897	62 588	189	188	-56	-341	-20	-142	-163
3412 Løten	7 625	62 905	221	188	-96	-17	296	-142	153
3413 Stange	21 072	63 348	243	188	-79	-1 083	-731	353	-379
3414 Nord-Odal	5 038	68 717	213	-245	-68	-1 484	-1 585	1 187	-398
3415 Sør-Odal	7 914	62 702	177	-351	168	392	386	-142	243
3416 Eidskog	6 099	69 644	231	-162	-18	-2 960	-2 908	2 579	-329
3417 Grue	4 545	71 056	236	188	119	-192	352	-142	210
3418 Åsnes	7 227	68 953	247	-153	-48	-1 308	-1 262	919	-343
3419 Våler	3 587	71 680	181	188	91	-648	-188	-82	-270
3420 Elverum	21 292	64 007	225	188	18	33	463	-142	321
3421 Trysil	6 580	75 185	178	-158	-73	-1 306	-1 359	921	-438
3422 Åmot	4 338	75 785	-205	337	-121	-539	-528	-142	-671
3423 Stor-Elvdal	2 378	79 646	114	-233	-404	-543	-1 065	233	-832
3424 Rendalen	1 741	91 222	-539	-386	-345	1 695	424	-142	282

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3425 Engerdal	1 250	94 314	126	-612	-165	3 249	2 598	-142	2 456
3426 Tolga	1 563	83 187	205	-452	-411	1 389	731	-142	589
3427 Tynset	5 537	71 530	-31	-238	-219	-1 599	-2 087	1 295	-793
3428 Alvdal	2 405	79 177	-125	-102	-185	-582	-994	142	-853
3429 Folldal	1 518	83 306	76	-471	-97	787	296	-142	153
3430 Os	1 870	79 799	178	-347	-306	-991	-1 466	796	-670
3431 Dovre	2 512	73 379	210	-210	-169	-408	-578	76	-502
3432 Lesja	1 980	85 349	-175	-317	-277	986	218	-142	75
3433 Skjåk	2 183	82 495	-824	-270	-0	829	-265	-142	-407
3434 Lom	2 204	78 695	-194	-266	-223	-235	-918	-42	-960
3435 Vågå	3 564	76 015	-117	-200	-190	-954	-1 460	611	-849
3436 Nord-Fron	5 705	79 773	-398	-165	-210	-1 959	-2 733	1 582	-1 151
3437 Sel	5 592	72 227	39	-166	-40	-1 406	-1 573	1 030	-544
3438 Sør-Fron	3 064	79 190	-311	-237	-259	286	-521	-142	-664
3439 Ringebru	4 408	75 373	151	-182	-111	-285	-427	-75	-502
3440 Øyer	5 108	72 086	161	620	-66	-616	99	-142	-44
3441 Gausdal	6 023	69 381	240	329	-101	447	915	-142	773
3442 Østre Toten	14 871	62 312	246	188	-73	-238	123	-142	-20
3443 Vestre Toten	13 459	61 965	159	188	8	197	552	-142	410
3446 Gran	13 611	62 978	231	188	-138	-975	-694	244	-449

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3447 Søndre Land	5 579	64 944	252	-167	-40	-648	-602	272	-330
3448 Nordre Land	6 581	72 379	-100	50	1	-1 188	-1 237	595	-641
3449 Sør-Aurdal	2 904	85 276	-8	-156	-458	-1 978	-2 601	1 592	-1 009
3450 Etnedal	1 257	94 098	198	-608	-170	524	-55	-142	-197
3451 Nord-Aurdal	6 360	72 594	-74	-506	72	-649	-1 157	613	-544
3452 Vestre Slidre	2 120	84 731	-352	-284	-8	1 876	1 232	-142	1 090
3453 Øystre Slidre	3 236	80 689	-19	107	-233	-358	-504	-142	-646
3454 Vang	1 573	103 703	-575	-1 023	-86	42	-1 642	438	-1 204
3801 Horten	27 510	59 233	249	188	30	-314	153	-142	10
3802 Holmestrand	25 011	60 529	258	-16	32	-151	123	-142	-19
3803 Tønsberg	57 026	60 337	293	59	65	-309	109	-142	-34
3804 Sandefjord	64 345	59 972	229	66	21	-182	134	-142	-8
3805 Larvik	47 499	60 795	230	48	30	-617	-310	27	-282
3806 Porsgrunn	36 526	64 035	166	188	24	-25	353	-142	211
3807 Skien	55 144	62 628	186	188	40	62	476	-142	333
3808 Notodden	12 994	68 306	15	-325	-78	-1 140	-1 529	923	-606
3811 Færder	26 957	63 764	239	-6	45	-105	174	-142	31
3812 Siljan	2 347	67 591	166	662	-196	2 298	2 930	-142	2 787
3813 Bamble	14 014	65 794	-60	-322	16	223	-144	-142	-287
3814 Kragerø	10 416	68 879	175	-466	-12	185	-117	-142	-260

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
3815 Drangedal	4 071	72 974	231	112	-138	458	663	-142	521
3816 Nome	6 488	70 667	70	-228	76	-1 381	-1 463	1 067	-396
3817 Midt-Telemark	10 461	67 386	183	-202	37	-170	-152	-142	-294
3818 Tinn	5 604	97 407	-1 436	-1 228	-130	-475	-3 268	1 161	-2 108
3819 Hjartdal	1 561	96 075	-699	1 094	-92	851	1 154	-142	1 011
3820 Seljord	2 900	76 932	-253	-469	-115	308	-528	-142	-671
3821 Kviteseid	2 430	74 150	3	-224	-180	-1 283	-1 685	964	-720
3822 Nissedal	1 430	100 078	-487	-1 356	-470	-604	-2 917	1 417	-1 500
3823 Fyresdal	1 228	103 268	-1 054	-626	-180	989	-871	-142	-1 013
3824 Tokke	2 164	108 359	-1 730	-2 600	-234	1 325	-3 240	733	-2 507
3825 Vinje	3 756	110 258	-2 060	188	-303	1 043	-1 132	-142	-1 275
4201 Risør	6 762	67 010	222	-500	-66	-629	-973	587	-387
4202 Grimstad	23 891	61 979	149	188	20	-477	-120	-142	-262
4203 Arendal	45 065	63 193	203	188	53	-680	-235	-50	-286
4204 Kristiansand	112 588	62 691	137	-9	16	-497	-352	-37	-389
4205 Lindesnes	23 055	68 551	161	-27	-52	-1 190	-1 108	675	-433
4206 Farsund	9 645	66 420	88	584	-30	-108	533	-142	390
4207 Flekkefjord	9 027	70 317	-44	55	-102	-980	-1 070	382	-688
4211 Gjerstad	2 430	74 550	152	-596	25	-1 496	-1 916	1 550	-366
4212 Vegårshei	2 128	73 561	251	-850	-6	1 638	1 033	-142	891

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
4213 Tvedestrand	6 067	68 651	250	48	-263	-527	-491	-64	-555
4214 Froland	6 004	65 145	-103	188	-100	-526	-541	-142	-684
4215 Lillesand	11 180	62 675	188	188	8	55	439	-142	297
4216 Birkenes	5 274	68 873	121	188	-148	-717	-556	-14	-570
4217 Åmli	1 822	94 448	-331	-195	-319	-3 546	-4 392	3 199	-1 193
4218 Iveland	1 335	90 226	-593	343	-522	-485	-1 257	-142	-1 400
4219 Evje og Hornnes	3 619	68 114	138	188	-183	-220	-78	-142	-220
4220 Bygland	1 142	101 578	-1 165	-688	-647	350	-2 149	-142	-2 292
4221 Valle	1 169	121 184	-3 074	188	-199	1 332	-1 753	-142	-1 895
4222 Bykle	930	182 357	-7 248	188	-846	3 739	-4 168	-142	-4 310
4223 Vennesla	14 935	65 788	15	188	-36	-1 355	-1 188	625	-564
4224 Åseral	927	122 654	-2 585	188	-309	821	-1 885	-142	-2 027
4225 Lyngdal	10 464	67 856	210	-202	-152	-427	-570	86	-483
4226 Hægebostad	1 690	77 748	247	310	-362	-1 975	-1 779	1 122	-657
4227 Kvinesdal	5 922	81 601	-823	-233	-276	-978	-2 311	669	-1 642
4228 Sirdal	1 772	144 624	-4 402	188	-332	460	-4 087	-142	-4 229
4601 Bergen	285 601	62 875	2	-9	84	257	335	-142	193
4602 Kinn	17 160	71 080	71	553	-120	-142	363	-142	220
4611 Etne	4 053	74 631	-129	639	-17	-601	-107	-142	-249
4612 Sveio	5 798	65 571	138	188	-202	-326	-202	-142	-345

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
4613 Bømlo	11 953	66 749	73	188	-145	-720	-605	-10	-614
4614 Stord	18 861	62 241	325	188	-36	-107	371	-142	228
4615 Fitjar	3 147	74 222	-378	-130	-247	215	-539	-142	-682
4616 Tysnes	2 924	82 137	-643	568	-284	-563	-922	-142	-1 064
4617 Kvinnherad	13 039	81 322	-675	-133	-346	-181	-1 336	-142	-1 478
4618 Ullensvang	10 981	98 677	-897	-1 489	-226	235	-2 377	712	-1 666
4619 Eidfjord	924	164 202	-4 180	188	-309	3 714	-587	-142	-730
4620 Ulvik	1 061	100 401	-249	-755	-241	2 035	790	-142	648
4621 Voss	15 787	70 627	84	-94	-118	413	286	-142	144
4622 Kvam	8 461	83 822	-477	55	-124	-1 252	-1 798	655	-1 143
4623 Samnanger	2 504	78 957	-277	271	-170	-375	-551	-142	-693
4624 Bjørnafjorden	25 049	62 686	190	-16	-109	-511	-445	-16	-461
4625 Austevoll	5 276	78 617	-1 209	188	-55	-1 577	-2 653	847	-1 806
4626 Øygarden	38 664	64 833	-146	31	-41	249	93	-142	-50
4627 Askøy	29 594	60 680	247	188	-57	-548	-170	-142	-312
4628 Vaksdal	3 918	86 934	-874	111	-281	816	-228	-142	-370
4629 Modalen	376	208 506	-4 599	188	-1 095	5 909	402	-142	260
4630 Osterøy	8 080	67 104	100	188	-78	284	494	-142	352
4631 Alver	29 337	68 424	-256	4	-145	-404	-801	-142	-943
4632 Austrheim	2 860	74 911	-344	-162	-119	-360	-984	-21	-1 005

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
4633 Fedje	525	117 910	-352	-1 717	-724	2 642	-151	-142	-294
4634 Masfjorden	1 660	111 683	-1 815	-1 630	-675	-544	-4 663	1 631	-3 032
4635 Gulen	2 272	99 364	-1 835	-252	-654	-78	-2 820	-142	-2 962
4636 Solund	786	107 679	-1 113	-1 084	-411	3 229	621	-142	479
4637 Hyllestad	1 294	91 752	-418	-585	-157	449	-712	-142	-854
4638 Høyanger	4 049	89 861	-1 469	-1 318	-389	1 157	-2 019	-142	-2 161
4639 Vik	2 611	95 116	-513	-195	-154	121	-740	-142	-883
4640 Sogndal	11 938	71 925	-134	-162	-147	-235	-678	-142	-821
4641 Aurland	1 777	129 152	-3 343	188	-335	594	-2 895	-142	-3 038
4642 Lærdal	2 129	82 370	-217	-282	-242	1 562	821	-142	678
4643 Årdal	5 170	81 564	-504	188	36	-712	-992	-18	-1 010
4644 Luster	5 189	91 745	-846	332	-636	-1 712	-2 862	837	-2 024
4645 Askvoll	2 991	81 478	-49	-146	-441	276	-359	-142	-502
4646 Fjaler	2 885	80 221	22	468	-467	-3 520	-3 497	2 510	-987
4647 Sunnfjord	22 020	70 070	93	-34	-110	-407	-458	-102	-560
4648 Bremanger	3 597	91 399	-1 143	188	-466	774	-647	-142	-789
4649 Stad	9 517	70 213	178	-300	-190	-311	-623	69	-555
4650 Gloppen	5 885	74 908	16	-234	-194	-1 921	-2 333	1 613	-721
4651 Stryn	7 118	68 111	174	872	-331	-700	15	-142	-127
5001 Trondheim	207 595	60 151	175	-9	97	285	548	-142	406

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
5006 Steinkjer	24 152	65 944	142	-763	-61	-541	-1 223	762	-461
5007 Namsos	15 096	71 811	168	-1 329	-135	-972	-2 269	1 759	-509
5014 Frøya	5 204	94 025	-1 326	188	-442	-213	-1 793	-142	-1 935
5020 Osen	925	96 786	-509	-893	-312	3 410	1 696	-142	1 554
5021 Oppdal	6 981	69 983	-137	-497	-55	-194	-883	148	-735
5022 Rennebu	2 454	84 310	-377	-220	25	1 296	726	-142	583
5025 Røros	5 550	68 710	127	-521	-40	379	-55	-142	-197
5026 Holtålen	1 968	76 294	203	-320	-279	936	541	-142	398
5027 Midtre Gauldal	6 243	67 043	144	188	-172	-451	-291	-142	-433
5028 Melhus	16 949	61 750	166	188	-94	-807	-547	77	-470
5029 Skaun	8 367	64 587	226	188	-130	-341	-56	-142	-198
5031 Malvik	14 334	60 814	376	188	-15	-508	41	-142	-101
5032 Selbu	4 069	69 845	-112	639	-139	-763	-374	-142	-517
5033 Tydal	759	125 705	-2 464	188	-426	4 059	1 356	-142	1 214
5034 Meråker	2 413	81 973	-574	-602	22	1 070	-84	-142	-226
5035 Stjørdal	24 283	59 358	247	188	-38	-191	206	-142	64
5036 Frosta	2 609	71 504	245	-889	39	-377	-982	724	-259
5037 Levanger	20 170	63 521	240	188	31	-882	-424	152	-272
5038 Verdal	14 986	62 279	167	-320	-37	-711	-900	489	-412
5041 Snåsa	2 054	84 820	-19	-2 160	-260	-1 697	-4 135	3 314	-821

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
5042 Lierne	1 328	99 455	-182	-2 426	-524	-2 660	-5 792	4 544	-1 248
5043 Røyrvik	459	130 611	-702	-3 851	-865	7 463	2 045	-142	1 902
5044 Namsskogan	846	125 965	-1 581	-8 805	-956	-1 052	-12 394	9 315	-3 079
5045 Grong	2 347	82 012	-133	-2 485	-198	-943	-3 759	2 886	-874
5046 Høylandet	1 215	97 642	121	-2 001	-184	-3 209	-5 272	4 667	-605
5047 Overhalla	3 865	71 783	168	-1 673	-29	-748	-2 281	1 878	-403
5049 Flatanger	1 100	100 462	-1 681	-7 158	-678	-438	-9 955	7 054	-2 901
5052 Leka	563	128 136	-1 381	-3 450	-659	3 639	-1 850	-142	-1 992
5053 Inderøy	6 764	69 939	167	-225	-287	-953	-1 299	636	-663
5054 Indre Fosen	9 948	67 543	242	-22	-72	-1 067	-919	547	-373
5055 Heim	5 941	75 471	-257	-163	-192	-611	-1 223	232	-991
5056 Hitra	5 140	73 249	-597	-387	-354	203	-1 135	-142	-1 277
5057 Ørland	10 306	67 060	144	-1 516	-61	-38	-1 472	1 012	-459
5058 Åfjord	4 271	94 843	-860	-185	-240	-387	-1 672	29	-1 643
5059 Orkland	18 300	66 909	185	-316	-43	-620	-794	394	-400
5060 Nærøysund	9 581	76 301	-419	-1 432	-81	-1 164	-3 096	2 053	-1 042
5061 Rindal	1 989	76 487	8	-770	-22	710	-74	-142	-216
5401 Tromsø	77 095	62 608	244	188	-17	305	720	-142	577
5402 Harstad	24 738	67 293	56	188	8	-263	-11	-142	-153
5403 Alta	20 847	74 812	-18	188	-153	-1 000	-983	270	-713

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
5404 Vardø	1 959	85 584	267	-323	-29	1 052	968	-142	826
5405 Vadsø	5 642	72 645	214	188	-39	689	1 052	-142	910
5406 Hammerfest	11 331	93 802	-1 617	-177	-168	-96	-2 058	-142	-2 200
5411 Kvæfjord	2 822	80 338	45	-166	-303	-3 375	-3 799	2 999	-800
5412 Tjeldsund	4 209	78 068	8	188	-364	-595	-764	-135	-899
5413 Ibestad	1 320	99 519	-640	-570	-153	468	-895	-142	-1 038
5414 Gratangen	1 092	100 169	-486	-728	-229	52	-1 390	133	-1 257
5415 Lavangen	1 020	98 827	-72	-792	-263	-1 562	-2 689	1 812	-878
5416 Bardu	3 959	78 616	-351	188	-274	124	-313	-142	-455
5417 Salangen	2 089	77 544	47	-291	-10	106	-148	-142	-291
5418 Målselv	6 609	71 302	401	188	-300	-416	-127	-142	-270
5419 Sørreisa	3 465	65 440	212	188	-207	157	351	-142	208
5420 Dyrøy	1 063	97 895	-296	-753	-239	916	-372	-142	-515
5421 Senja	14 725	79 430	-47	-109	-246	-2 131	-2 532	1 698	-835
5422 Balsfjord	5 559	76 082	68	188	-129	-752	-626	22	-604
5423 Karlsøy	2 172	98 748	-780	-272	-230	-1 213	-2 495	943	-1 553
5424 Lyngen	2 773	90 008	119	-173	-313	-3 981	-4 348	3 612	-736
5425 Storfjord	1 831	91 652	-302	-358	-318	-584	-1 562	399	-1 162
5426 Kåfjord	2 072	88 357	-189	-295	-256	503	-237	-142	-379
5427 Skjervøy	2 893	84 667	-258	-158	-293	84	-625	-142	-767

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
5428 Nordreisa	4 812	75 315	149	188	-187	-1 087	-937	356	-580
5429 Kvæningen	1 166	122 701	-1 215	-670	-199	-3 744	-5 827	3 871	-1 956
5430 Kautokeino	2 920	89 108	120	-155	-115	-3 426	-3 576	3 038	-538
5432 Loppa	860	130 741	-775	-975	-1 515	1 314	-1 951	-142	-2 094
5433 Hasvik	983	108 538	-3	-829	-1 298	702	-1 429	-142	-1 571
5434 Måsøy	1 197	110 702	-490	-647	-611	1 591	-157	-142	-299
5435 Nordkapp	3 075	82 270	31	-137	62	-681	-725	276	-449
5436 Porsanger	3 921	75 389	171	188	-282	1 055	1 132	-142	989
5437 Karasjok	2 641	80 034	263	-191	38	-969	-858	617	-241
5438 Lebesby	1 271	119 901	-1 387	-599	-560	-97	-2 643	154	-2 490
5439 Gamvik	1 097	102 597	222	-2 510	-1 142	1 833	-1 597	135	-1 462
5440 Berlevåg	928	113 203	-414	-890	-312	3 102	1 487	-142	1 345
5441 Tana	2 829	87 321	172	-166	-476	-751	-1 220	374	-846
5442 Nesseby	880	117 016	-170	-3 176	-340	1 623	-2 062	1 010	-1 052
5443 Båtsfjord	2 200	81 987	-63	-861	-1	264	-662	55	-607
5444 Sør-Varanger	10 103	72 980	-93	188	-120	1 236	1 212	-142	1 069
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0	0

Vedlegg 2

Analyseresultater delkostnadsnøkler

1 Innledning

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og de ulike delkostnadsnøkklene i denne er omtalt i kapittel 10. I dette vedlegget dokumenteres analysene utvalget selv har utført, og som er grunnlaget for utvalgets forslag til delkostnadsnøkler.

I tillegg til resultatene fra utvalgets analyser er også resultatene fra simultanen analyser i et prosjekt utført av Borge m.fl. (2020) benyttet. Disse resultatene er nærmere omtalt i kapittel 9.4, og koeffisientene fra analysene i dette prosjektet er vist i tabellene 9.2 og 9.3 i samme kapittel.

I utvalgets analyser av variasjonene i kommunenes utgifter til de ulike sektorene har utvalget benyttet regnskapstall fra KOSTRA, publisert av Statistisk sentralbyrå. I analysene er det i hovedsak benyttet brutto driftsutgifter, fratrasket avskrivninger, for kommunen som helhet (kommunekonsern). Utvalget har basert forslaget til delkostnadsnøkler og samlet kostnadsnøkkel

på analyser av 2019-tall, men utvalget har også utført analyser over årene 2017–2020 for å teste stabiliteten til modellene over tid.

2 Grunnskole

I utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for grunnskole er det benyttet en kombinasjon av partielle analyser utført av utvalget og resultatene fra simultane analyser jf. kapittel 10.1. Tabell 2.1 viser resultatene fra utvalgets egne regresjonsanalyser av utgiftene til grunnskole, som er lagt til grunn for utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.

I analysene er kommunene Nesna, Træna og Evenes utelatt fra analysene på grunn av manglende utgiftstall i KOSTRA, og kommunene Utsira, Modalen, Lurøy og Rødøy er utelatt på grunn av ekstremverdier på en eller flere av variablene i analysene.

Tabell 2.1 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3 162	-3,5
Innbyggere 6–12 år	84 466	9,8
Innbyggere 13–15 år	117 990	6,1
Innvandrere 6–15 år, utenom Skandinavia	46 461	2,3
2. gen. innvandrere 6–15 år	-83 472	-3,7
Sonekriteriet	90,29	4,9
Basiskriteriet	3 307 280	8,4
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2019	0,0984	10,5
R ² -justert		0,7510
Antall observasjoner		415

Tabell 2.2 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3 025	-5,62
Innbyggere 1–5 år	147 138	23,17
Lønnsinntakere i heltidsstilling 25–54 år	8 085	4,36
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2019	0,0485	14,21
R ² -justert		0,671
Antall observasjoner		419

3 Barnehage

Tabell 2.2 viser resultatene fra utvalgets analyse av kommunenes utgifter til barnehage som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Kommunene Evenes, Nesna og Træna er utelatt fra analysene siden de ikke hadde rapportert utgiftstall for 2019. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, som omtalt i kapittel 10, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen for å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage.

4 Pleie og omsorg

I utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det benyttet både resultater fra utvalgets egne regresjonsanalyser, brukerstatistikk fra IPLOS og resultater fra en simultan modell for å bestemme kriterier og vekten av disse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.3. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men modellen under er vurdert som den beste i å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. I analysene er, i tillegg til frie inntekter, antall mot-

Tabell 2.3 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-7 514	-4,2
Frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	0,1895	10,6
Antall mottakere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester	2 173 395	12,0
Antall personer med vertskommunetilskudd	1 829 578	7,1
Antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over	321 450	3,6
Innbyggere 67–79 år	16 907	1,4
Innbyggere 80–89 år	157 074	5,6
Innbyggere over 90 år	231 041	3,7
Dødelighet	404 867	2,0
Sonekriteriet	0,08	0,0
Basiskriteriet (1/antall innbyggere)	1 213 216	1,9
Aleneboende over 67 år	52 669	2,18
R ² -justert		0,8427
Antall observasjoner		411

takere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og antall personer kommunen mottar vertskommunetilskudd for inkludert som kontrollvariabler i analysene.

Tabell 2.3 viser utvalgets analyse av kommunenes utgifter til pleie og omsorg, som er lagt til grunn for utformingen av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. I analysene er 5 kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, disse er Moskenes, Balestrand, Kvæfjord, Modalen og Forsand. I tillegg er kommunene Spydeberg, Hobøl, Lillesand, Os¹, Selbu og Stjørdal utelatt på grunn av deltagelse i forsøket med statlig finansiering av eldreomsorgen. Forsøket innebærer at kommunene mottar midler til pleie og omsorg gjennom et øremerket tilskuddet i stedet for gjennom de frie inntektene.

5 Kommunehelse

Tabell 2.4 viser resultatene fra utvalgets analyse av kommunenes utgifter til kommunehelse som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Lærdal og Bykle er utelatt fra analysene grunnet svært høye utgifter per innbygger til kommunehelse. Utvalget foreslår å erstatte sonekriteriet med nabokriteriet i analysene, da nabokriteriet gir statistisk signifikant effekt i analysene. I tillegg til denne modellen er det utført analyser av en flere andre modeller, som omtalt i kapittel 10, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen for å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til kommunehelse. Basiskriteriet er ikke signifikant for 2019, men inkluderes i nøkkelen fordi det er signifikant i de

¹ Nå Bjørnafjorden kommune.

simultane analysene og i partielle analyser av øvrige enkeltår.

6 Barnevern

Tabell. 2.5 og 2.6 viser resultatene fra utvalgets analyser av kommunenes utgifter til barnevern, som er lagt til grunn for to alternative forslag til ny delkostnadsnøkkel. I begge modellene er frie inntekter per innbygger og vertskommune tatt med som kontrollvariabler i analysene.

Tabell 2.5 viser analysen som er lagt til grunn for alternativ 1, jf. tabell 10.21 i kapittel 10. I denne analysen er følgende kommuner utelatt fra analysene: Utsira (pga. negative regnskapsførte utgifter), Ibestad, Ål, Nesseby, Leirfjord, Modalen, Gratangen, Radøy, Evenes, Salangen, Hamarøy, og Gjøvik (ekstremverdier eller innflytelsesrike enheter i analysene). Oslo er også tatt ut av analysene siden Oslo også har ansvaret for den statlige delen av barnevernet, og det er usikkerhet rundt om dette kan påvirke de regnskapsførte utgiftene i KOSTRA. Kommunene Færder, Røyken og Alta er også tatt ut av analysene siden kommunene har deltatt i et forsøk med økt ansvar innenfor barnevernet, og det er usikkerhet rundt om dette kan påvirke de regnskapsførte utgiftene i KOSTRA i 2019.

Tabell 2.6 viser analysen som er lagt til grunn for alternativ 2, jf. tabell 10.22 i kapittel 10. I denne analysen er følgende kommuner utelatt fra analysene: Utsira (pga. negative regnskapsførte utgifter), Ibestad, Ål, Nesseby, Leirfjord, Modalen, Gratangen, Radøy, Evenes, Salangen, Hamarøy, Åsnes og Gjøvik (ekstremverdier eller innflytelsesrike enheter i analysene). Oslo er også tatt ut av analysene siden Oslo også har ansvaret for den

Tabell 2.4 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3 139	-5,68
Innbyggere 67–89 år	9 645	3,86
Basiskriteriet	190 825	0,69
Nabokriteriet	83	2,68
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2019	0,0941	11,74
R ² -justert		0,6496
Antall observasjoner		402

Tabell 2.5 Estimeringsresultater alternativ 1 barnevern. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	88,58	0,20
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft 2019	0,76	0,22
Vertskommune for interkommunalt samarbeid barnevern 2018. 1=JA, 0=NEI.	763,50	4,71
Personer med lav inntekt 2017	14 887	3,52
Pasienter med psykiske lidelser i NPR 2019	17 840	2,94
Personer 16 år og over med grunnskole eller ingen/uoppgitt utdanning 2019.	4 207,16	3,72
R ² -justert		0,1412
Antall observasjoner		406

Tabell 2.6 Estimeringsresultater alternativ 2 barnevern. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	355,05	0,77
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft 2019	6,21	1,83
Vertskommune for interkommunalt samarbeid barnevern 2018. 1=JA, 0=NEI.	637,64	3,94
Personer med lav inntekt 2017	15 810	3,78
Barn 0–15 år med enslig forsørger 2018	19 092	1,64
Pasienter med psykiske lidelser i NPR 2019	16 522	2,62
R ² -justert		0,1054
Antall observasjoner		405

statlige delen av barnevernet, og det er usikkerhet rundt om dette kan påvirke de regnskapsførte utgiftene i KOSTRA. Kommunene Færder, Røyken og Alta er også tatt ut av analysene siden kommunene har deltatt i et forsøk med økt ansvar innenfor barnevernet, og det er usikkerhet rundt om dette kan påvirke de regnskapsførte utgiftene i KOSTRA i 2019.

7 Sosiale tjenester

Tabell 2.7 viser resultatene fra utvalgets analyse av kommunenes utgifter til sosiale tjenester som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Tjeldsund er utelatt fra analysene grunnet svært lave utgifter per innbygger til sosiale tjenester, mens Granvin, Roan og Stordal er utelatt grunnet prikket verdi på variabelen flyktninger med integreringstilskudd. I tillegg til modellen er det utført analyser av en flere andre modeller, omtalt i kapittel 10, men dette er modellen som vurderes som best for å forklare varia-

Tabell 2.7 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosiale tjenester i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1 464	-3,09
Aleneboende 30–66 år	16 391	3,94
Flyktninger med integreringstilskudd	61 176	9,94
Flyktninger uten integreringstilskudd	34 483	6,17
Opphopningsindeks	475 720	1,97
Pasienter i NPR	24 647	3,81
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2019	0,0175	4,53
R ² -justert		0,4197
Antall observasjoner		418

sjoner i kommunenes utgifter til sosiale tjenester. I analysene er variabelen antall flyktninger med integreringstilskudd inkludert som kontrollvariabel, for å kontrollere for det øremerkede tilskuddet kommunen mottar til denne gruppen.

8 Administrasjon og landbruk

Utvalget foreslår at dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø og dagens delkostnadsnøkkel for landbruk slå sammen til en delkostnadsnøkkel for administrasjon. Utvalget har imidlertid gjort separate analyser av administrasjon og miljø, for å komme fram til kriteriene som inngår i denne delkostnadsnøkkelen.

Basert på de separate analysene av utgiftene til landbruksforvaltning er det foreslått et samlet landbrukskriterium, på samme måte som i dag, og

dette kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen for administrasjon ut fra andelen landbruksutgiftene utgjør av de totale utgiftene til administrasjon (inkl. landbruk).

Tabell 2.8 viser resultatene fra utvalgets analyser av kommunenes utgifter til administrasjon. I analysene er det kontrollert for inntektsnivå og om kommunen var i en prosess med kommunesammenslåing i 2019.

Tabell 2.9 viser resultatene fra utvalgets analyse av kommunenes utgifter til landbruksforvaltning som er lagt til grunn for forslaget til ny vektning av landbrukskriteriet. 19 kommuner står ikke oppført med utgifter til landbruksforvaltning og er derfor utelatt fra analysene. Leka er utelatt fra analysene grunnet svært høye utgifter per innbygger.

Tabell 2.8 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til administrasjon i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Variabler målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-4 560	-6,23
Basiskriteriet	5 851 125	13,08
Dummy for sammenslåingsprosess	1 477	5,39
Frie inntekter inkl. eiend.skatt og kons.kraft 2019	0,1565	13,51
R ² -justert		0,8133
Antall observasjoner		422

Tabell 2.9 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til landbruksforvaltning i 2019, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-34	-0,36
Jordbruksbedrifter	18 972	12,37
Landbrukseiendommer	602	1,46
Kommunens areal	278	5,13
Frie inntekter inkl. eiendso.skatt og kons.kraft 2019	0,0004	0,27
R ² -justert		0,5313
Antall observasjoner		402

Vedlegg 3

Inntektssystemet i andre nordiske land

1 Innledning

Dette vedlegget ser nærmere på inntektssystemene i Sverige, Danmark og Finland, systemer som har mange likhetstrekk med det norske. I de nordiske landene har kommunesektoren omfattende ansvar for nasjonale velferds-tjenester, og sektoren omfatter en betydelig del av landenes ressurser. Systemene er kjenne-tegnet ved at man ønsker å forene hensynene til lokal forankring, gjennom betydelig skattefinan-siering, og hensynet til likeverdige tjenester, gjennom økonomiske utjevningsordninger som skal begrense variasjonen i tjenestetilbud mellom kommuner.

Den økonomiske utjevningen foretas i hoved-sak gjennom rammeoverføringer, som kompense-rer for forskjeller i skatteinntekter og forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommunene. Utgiftsutjevningen kompenserer for objektive kostnads- og etterspørselsforhold som påvirker variasjonen i kommunenes utgifter.

Kommunesektoren i de nordiske landene består av et lokalt og et regionalt nivå. Norge har 356 kommuner og 11 fylker, i Sverige er det 290 kommuner og 21 regioner og i Danmark er det 98 kommuner og 5 regioner. I Finland er det 309 kommuner, og fra 2023 trer 21 nye fylker med særskilt ansvar for helse-, sosial- og rednings-tjenester i kraft.

2 Sverige

I 2020 hadde den svenske kommunesektoren inn-tekter på om lag 753 milliarder svenske kroner, hvorav om lag to tredjedeler, 65 prosent, kom fra skatt. Svenske kommuner har skatteinntekter fra inntekts- og eiendomsskatt. Mesteparten av kom-munenes utgifter, rundt 80 prosent, går til å dekke tjenesteproduksjon innenfor sentrale velferds-oppgaver, som barnehager, skoler og pleie og omsorg. Over halvparten av kommunesektorens utgifter er lønnskostnader.¹

Formålet med det svenske inntektssystemet er å skape likeverdige økonomiske forutsetninger for kommuner, slik at disse kan levere offentlige tjenester av jevnbyrdig kvalitet over hele landet, uavhengig av innbyggernes inntekt og andre strukturelle forhold. Målet er at kommunale for-skjeller skal gjenspeile variasjon i effektivitet, service- og avgiftsnivå, og ikke strukturelle ulik-hetstrekk.²

Den svenske kommunesektoren var før 1993 for det meste finansiert gjennom øremerkede til-skudd. I 1993 ble det innført et nytt inntektssys-tem, da flere øremerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd, og etter 1993 har systemet blitt revidert flere ganger. I 1996 ble det foretatt en større omlegging som førte til et inn-tektssystem bestående av inntektsutjevning, utgiftsutjevning, et generelt statstilskudd og en overgangsordning. I forbindelse med denne omleggingen ble utgiftsutjevningen og inntekts-utjevningen gjort til rene omfordelingsordninger mellom kommunene. Overgangsordningen skulle sikre at ingen kommuner fikk en vesentlig inn-tektsreduksjon som følge av omleggingen.³

I 2005 ble det innført et nytt inntektssystem for kommunene, og det er kun foretatt mindre endringer i systemet siden 2005. Det svenske parlamentet satte i april 2022 ned et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av det svenske inntektssystemet. Utvalgets rapport skal leveres innen mai 2024.⁴

Inntektssystemet for kommunene består i dag av fem deler: inntektsutjevning, utgiftsutjevning, strukturtilskudd, overgangsordning og regule-ringsposten. I 2020 mottok 279 kommuner tillegg i det svenske utjevningssystemet, på totalt om lag 93 milliarder kroner, mens de resterende kommu-nene ble trukket med samlet 7 milliarder kroner.

¹ Sveriges Kommuner och Regioner, 2022a

² Sveriges Kommuner och Regioner, 2022b

³ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntekts-systemet for kommuner og fylkeskommuner.*

⁴ Regjeringen.se, 2022

2.1 Inntektsutjevningen

I den svenske inntektsutjevningen utjevnes skatteinntekter mellom kommuner, basert på størrelsen på skattbar inntekt per innbygger (inntekts-skatten). I Sverige er skattegrunnlaget for inntektsskatten lønnsinntekter og pensjoner, og omfatter ikke kapitalinntekter. Svenske kommuner har fri beskatningsrett for inntektsskatten, og kan dermed fritt sette ulike skattesatser. I inntektsutjevningen beregnes utjevningstilskudd eller trekk ut fra den skatteinntekten kommunene ville hatt dersom de valgte å sette en gjennomsnittlig skattesats. Beløpet kommunene mottar eller må betale avhenger altså ikke av skattesatsen kommunen har satt.

Det brukes egne gjennomsnittssatser for hver region, da oppgavefordelingen mellom regioner og kommuner kan variere. Disse satsene fastsettes nasjonalt, og tar utgangspunkt i gjennomsnittlig skattesats i landet (Gotland ekskludert). I 2021 lå den gjennomsnittlige inntektsskattesatsen på 21,6 pst., og satsene varierte fra 17 til 23,8 pst.⁵

Kommunene med beregnede skatteinntekter på over 115 pst. av landets gjennomsnittsnivå betaler en avgift på 85 pst. av differansen mellom egen beregnede inntekt og 115 pst. Dette gjaldt 15 kommuner i 2022. Kommuner med beregnede skatteinntekter under 115 pst. av landsgjennomsnittet får et tilskudd som dekker 95 pst. av differansen. Dette gjaldt de resterende 275 kommunene.⁶

Tidligere ble inntektsutjevningen finansiert av kommunene, men siden 2005 har staten betalt hoveddelen (95 pst.) gjennom et eget tilskudd. Resterende del finansieres av kommunene med høyest beregnede skatteinntekter. Det er kun foretatt mindre endringer i inntektsutjevningen siden 2005, blant annet er inntektsutjevningssavgiften skattesterke kommuner må betale redusert.

2.2 Utgiftsutjevningen

Formålet med den svenske utgiftsutjevningen er det samme som med den norske – å kompensere for ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommuner, og sikre at alle kommuner har likeverdige økonomiske forutsetninger. De svenske kommunene kompenseres fullt ut for slike forskjeller. Noe av det som skiller den svenske utgiftsutjevningen fra den norske er at Sverige har svært

detaljerte modeller for de enkelte tjenestene, og at individdata og normative tilnærminger benyttes i større grad enn i Norge.⁷

Kostnads- og etterspørselsforhold som utjevnes gjennom den svenske utgiftsutjevningen kan kategoriseres i fire grupper: alderssammensetning, etnisitet, sosioøkonomiske forhold og geografi. Utgiftsutjevningen består av ni såkalte delmodeller, som representerer ulike sektorer, herunder før- grunn- og videregående skole, fritid, voksenopplæring, omsorg, infrastruktur, kollektivtrafikk og sektorovergripende forhold som befolkningsnedgang, byggekostnader og administrasjon. I hver delmodell beregnes kommunenes utgiftsbehov per innbygger, en såkalt standardkostnad, ved hjelp av kriterier som skal gjenspeile strukturelle forskjeller mellom kommunene. Ved å summere standardkostnadene finner man ut hvor dyr kommunen er å drive. Standardkostnaden uttrykker dermed et normert utgiftsbehov innenfor ulike sektorer.

Om kommunens utgiftsbehov overstiger landsgjennomsnittet gir dette et tillegg, mens dersom det er lavere enn landsgjennomsnittet gir det et trekk i utgiftsutjevningen. Summen av tillegget motsvarer summen av trekket, slik at systemet går i null, som i Norge.

2.3 Strukturtilskudd

Ved omleggingen av inntektssystemet i 2005 ble det innført et eget strukturtilskudd, som verken er del av inntektsutjevningen eller utgiftsutjevningen. Tilskuddet er statlig finansiert, det gis med et fast beløp per innbygger og inneholder elementer av regionalpolitisk karakter.

Det ble gjort mindre justeringer i strukturtilskuddet i 2014, og i dag må kommunene oppfylle minst ett av to kriterier for å motta strukturtilskudd. Kommuner som enten hadde svakt befolkningsgrunnlag i 2004 eller fikk store inntektsreduksjoner gjennom omleggingen av inntektssystemet i 2005 kvalifiserer til å motta strukturtilskudd. Det er ikke gitt noen tidsbegrensning for hvor lenge tilskuddet skal gis.⁸

2.4 Overgangsordning

Det ble gjort endringer i den svenske utgiftsutjevningen i 2020, med mål om at den i større grad skulle ta hensyn til bebyggelsesstruktur og

⁵ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, 2022b

⁷ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

⁸ Sveriges Kommuner och Regioner, 2022b.

sosioøkonomiske forhold. I forbindelse med endringene ble det innført en overgangsordning for å mykne inntektstapene endringene gav for enkelte kommuner.⁹ Ordningen finansieres av samtlige kommuner, trappes gradvis ned, og avvikles etter 2023.¹⁰

2.5 Reguleringsposten

Størrelsen på det inntektsutjevnenende tilskuddet til kommunene bestemmes før det kommunale skattegrunnlaget er kjent, og dermed vet ikke staten på forhånd hva kostnaden for finansieringen av inntektsutjevningen vil være. For at staten skal kunne styre inntektsrammen til kommunesektoren ble det derfor opprettet en ordning med en egen reguleringspost. Dersom summen av alle tillegg, minus avgiftene som kommunene betaler inn, er lavere enn beløpet som staten har bestemt at skal tilføres kommunene, får kommunene reguleringsstøtte på resterende beløp. I motsatt fall kan kommunene betale en reguleringsavgift til staten hvis summen av tilskuddene overstiger grensen som er satt av staten til hver sektor. Reguleringsbidrag/-gebyr betales som et enkeltbeløp i kroner per innbygger til/fra kommunene.¹¹

3 Danmark

I 2020 hadde den danske kommunesektoren drifts- og kapitalinntekter på om lag 670 milliarder danske kroner, og rundt 40 pst. av disse, om lag 300 mrd. danske kroner, kom fra skatt. Danske kommuner har skatteinntekter fra inntektsskatt, land- og eiendomsskatt, selskapsskatt og arveavgift. Mesteparten av kommunenes utgifter, rundt 80 pst., går til å dekke tjenesteproduksjon innenfor sentrale velferdsoppgaver, som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg.¹²

Formålet med det danske inntektssystemet er å sikre kommunene omtrent like finansieringsvilkår, gjennom utjevning av forskjeller i utgiftsbehov og skattegrunnlag mellom kommuner.¹³ Det er store forskjeller i kommunenes skatteinntekter, og kommunene er ulike når det kommer til faktorer som alderssammensetning og sosial

struktur. Uten et utjevnenende inntektssystem hadde det derfor vært store forskjeller mellom kommunenes tjenestetilbud og inntekter.

Hovedlinjene i det danske inntektssystemet ble lagt i 1984. I 1996 ble det foretatt en finansieringsreform, og frem til 2007 ble det kun foretatt mindre justeringer i systemet. I 2007 ble det gjennomført en kommunereform der 270 danske kommuner ble til 98, og 13 amtskommuner ble til 5 regioner. Det har siden blitt gjennomført en større reform av inntektssystemet, som trådte i kraft fra 2021.

Reformen av inntektssystemet i 2021 førte med seg en del grunnleggende endringer, som gjorde systemet likere det norske inntektssystemet. Fra 2021 skjer det en separat utjevning av skatteinntekter og utgiftsbehov, beregnet ut fra landsgjennomsnittet, mens det tidligere ble foretatt en utjevning ut fra et samlet beregnet såkalt strukturelt underskudd. Utjevningssystemet har også gått fra å være statsfinansiert til å bli hovedsakelig mellomkommunalt. Trekk og tilskudd balanseres nå ved trekk og tillegg fra kommuner, i motsetning til tidligere da det generelle tilskuddet (blokktilskuddet) ble brukt for å kompensere kommunene. Det er også innført flere særtilskuddsordninger, blant annet en kompensasjonsordning for de kommunene som taper mest på reformen og tilskudd til såkalte utsatte kommuner, som stort sett finansieres av staten.¹⁴

Per 2022 består det danske inntektssystemet av inntektsutjevning, utgiftsutjevning, blokktilskudd og en rekke særtilskuddsordninger og overgangsordninger. I 2020 mottok 63 kommuner tillegg i det danske utjevningssystemet, på totalt om lag 20 milliarder kroner, mens de resterende 35 kommunene ble trukket et tilsvarende beløp.

3.1 Inntektsutjevningen

I inntektsutjevningen utjevnes kommunenes skatteinntekter, basert på kommunenes skatteinntekter per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet. Skattegrunnlaget er summen av skattepliktige inntekter, som omfatter lønnsinntekter, pensjoner og kapitalinntekter, og en andel av landverdiene, som danner utgangspunkt for landskatten i den enkelte kommune. Danske kommuner har, som svenske, fri beskatningsrett i inntektsskatten, og kan dermed sette ulike skattesatser. Gjennomsnittlig inntektsskattesats for 2021 var 24,9 pst., og satsene varierte fra 22,8 til 26,3 pst. For landskatt kan kommunene sette

⁹ Sveriges Kommuner och Regioner, 2022b.

¹⁰ Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU18.

¹¹ Sveriges Kommuner och Regioner, 2022b.

¹² Danmarks Statistik, 2022.

¹³ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

¹⁴ Indenrigs- og Boligministeriet, 2021.

skattesatser innenfor et intervall.¹⁵ Utjevningstilskudd- eller trekk beregnes ut fra skatteinntekten kommunene ville hatt med en gjennomsnittlig skattesats.

Som i Norge er en del av inntektsutjevningen i det danske systemet symmetrisk. Kommuner med en beregnet skatteinntekt under landsgjennomsnittet mottar et tilskudd på 75 prosent av forskjellen mellom kommunens beregnede skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med beregnet skatteinntekt over landsgjennomsnittet betaler en avgift på 75 pst. av forskjellen mellom kommunens beregnede skatteinntekt og landsgjennomsnittet.

I tillegg mottar kommuner med beregnet skatteinntekt på under 90 pst. av landsgjennomsnittet et tillegg på 20 pst. av forskjellen mellom den beregnede skatteinntekten og 90 pst. av landsgjennomsnittet (overkompensasjonsordningen). Dette tillegget finansieres ved at kommuner med beregnet skatteinntekt på over 125 pst. betaler en avgift på 18 pst. av forskjellen mellom beregnet skatteinntekt og 125 pst. av landsgjennomsnittet. Hvis trekk og tillegg ikke går i null, fordeles eventuelle avvik på alle kommuner etter innbyggertall. For kommuner med lav beregnet skatteinntekt er utjevningsgraden på samlet 95 pst for den laveste delen, mens for kommuner med høy beregnet skatteinntekt er utjevningsgraden på samlet 93 pst. for den høyeste delen.

Overkompensasjonsordningen sikrer at spesielt skatterike kommuner (beregnet skatteinntekt på over 125 pst. av landsgjennomsnittet), som må betale ekstraavgift i inntektsutjevningen, maksimalt kan miste 93 pst. av ekstra skatteinntekt i utjevningen.¹⁶

3.2 Utgiftsutjevningen

I utgiftsutjevningen kompenseres kommunene delvis for ufrivillige, eksternt bestemte kostnadsforskjeller. At det kompenseres delvis skiller den danske utgiftsutjevningen fra den norske og svenske utjevningen, som gir kommunene full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov.

Utgiftsbehovet for den enkelte kommune beregnes som summen av demografiske og sosioøkonomiske utgiftsbehov. Som i Norge og Sverige legges utgiftsbehov for alle kommuner i ulike sektorer sammen til et samlet utgiftsbehov.

Demografiske forhold teller 67 pst. og sosioøkonomiske forhold teller 33 pst. i utgiftsbehovet. De demografiske kriteriene består av antall innbyggere i ulike aldersgrupper og befolkningsnedgang, mens de sosioøkonomiske forholdene blant annet omfatter arbeidsledighet, utdanningsnivå, psykiatri, lavinntekt, innvandring og befolkningstetthet.

Kommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet mottar et tilskudd på 93 pst. av forskjellen mellom kommunens utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. Kommuner med et utgiftsbehov under landsgjennomsnittet betaler en avgift på 93 pst. av forskjellen mellom kommunens utgiftsbehov og landsgjennomsnittet. I tillegg er det for kommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet etablert et tillegg som utgjør 2 prosent av forskjellen mellom kommunens utgiftsbehov og landsgjennomsnittet, finansiert med et bidrag fra alle landets kommuner fordelt etter innbyggertall. Total utjevningsprosent for kommunene som mottar tilskudd er dermed 95 pst. Summen av tillegget motsvarer summen av trekket, slik at systemet går i null, som i Norge.¹⁷

3.3 Kompensasjonsordning

Det er innført en kompensasjonsordning for kommuner som kom spesielt dårlig ut av endringene i inntektssystemet fra 2021. Kommuner med beregnet skatteinntekt på under 180 000 kroner per innbygger må ha tapt 0,15 pst. eller mer av beregnet skatteinntekt som følge av endringene for å få kompensasjon. Kommuner med beregnet skatteinntekt på over 180 000 kroner per innbygger må ha tapt 0,4 pst. eller mer som følge av endringene for å få kompensasjon. Tilskuddet de aktuelle kommunene mottar finansieres av bidrag fra de øvrige kommunene etter innbyggertall.¹⁸

3.4 Det generelle tilskuddet (blokktilskuddet)

Blokktilskuddet er statens årlige, samlede tilskudd til kommunene. Blokktilskuddet finansierer tilskudd til kommuner med økonomiske vanskeligheter og det nyetablerte tilskuddet som gis til utsatte perifere kommuner og øykommuner. Resterende del av blokktilskuddet fordeles etter innbyggertall. Samlet blokktilskudd fastsettes som summen av fire elementer:

¹⁵ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

¹⁶ Indenrigs- og Boligministeriet, 2021

¹⁷ Indenrigs- og Boligministeriet, 2021.

¹⁸ Indenrigs- og Boligministeriet, 2021.

- foregående års tilskudd ekskl. engangsjusteringer
- justering for forventet pris- og lønnsutvikling
- justering for kommunale mer- eller mindreutgifter som følge av endringer i utgifts- eller oppgavefordeling mellom kommune, stat og region eller som følge av endringer i statlig regulering av kommunene
- justering for mer- eller mindreutgifter knyttet til endringer i kommunenes utgifter til en rekke overføringsinntekter

Finansministeren kan øke eller nedjustere blokktilskuddet hvis hensynet til balansert utvikling i kommuneøkonomien taler for dette.¹⁹

3.5 Særskilte utjevningsordninger

Det danske inntektssystemet består i tillegg av tre særskilte utjevningsordninger: utjevning av selskapsskatt, utjevning av dekningsavgift²⁰ og utjevning av kommunenes merutgiftsbehov som gjelder innvandrere, flyktninger og etterkommere.

Utjevningen av selskapsskatt innebærer at kommuner med inntekter fra selskapsskatt per innbygger under landsgjennomsnittet mottar et tilskudd per innbygger på 50 pst. av forskjellen mellom kommunens inntekter fra selskapsskatt per innbygger og landsgjennomsnittet. Tilsvarende betaler kommuner med inntekter fra selskapsskatt per innbygger over landsgjennomsnittet en avgift per innbygger på 50 pst. av forskjellen mellom kommunens inntekter fra selskapsskatt per innbygger og landsgjennomsnittet. Etter reformen av inntektssystemet er kommunenes andel av selskapsskatten noe redusert, hvilket isolert sett har redusert behovet for utjevning, men utjevningssystemet er videreført.

Utjevningen av dekningsavgift fra offentlige eiendommer innebærer at kommuner med inntekter fra dekningsavgiften som er høyere enn landsgjennomsnittet per innbygger betaler en avgift til kommuner med inntekter per innbygger som er lavere enn landsgjennomsnittet. Tilskudd eller trekk per innbygger regnes som 10 pst av forskjellen mellom inntekt per innbygger fra dekningsavgift på offentlige eiendommer og landsgjennomsnittet per innbygger.

Utjevningen av kommunenes merutgiftsbehov som gjelder innvandrere, flyktninger og etterkommere innebærer at kommuner med få slike innbyggere betaler et tilskudd, mens kommuner med mange mottar et tilskudd. Tilskudd/trekk avgjøres på bakgrunn av antallet «utlendinger fra ikke-vestlig land» i kommunene, differensiert i beløp etter alder.²¹

3.6 Andre separate tilskudds- og overgangsordninger

Det danske inntektssystemet inneholder også en lang rekke øvrige særskilte tilskuddsordninger. I 2022 består disse av 18 separate tilskudd. Tilskuddene gis blant annet på bakgrunn av faktorer som geografi, demografi, kriminalitet eller tap som følge av 2021-reformen.²²

4 Finland

Det er anslått at de finske kommunene hadde inntekter på om lag 42,5 milliarder euro i 2020, og at rundt 56 prosent av disse kom fra skatt. Finske kommuner har skatteinntekter fra inntektsskatt, selskapsskatt og eiendomsskatt. Størsteparten av kommunenes utgifter, rundt halvparten, går til sosial- og helsehjelp. Fra og med 2023 gjennomføres det en reform der et nytt regionalt nivå overtar ansvaret for helse-, sosial- og redningstjenester fra kommunene. Det finske inntektssystemet kompenserer, på lik linje som de øvrige nordiske inntektssystemene, for inntekts- og utgiftsulikheter mellom kommunene.²³

Det finske inntektssystemet ble utviklet på 1990-tallet. En betydelig milepæl fant sted i 1993, da statens overføringer til kommunene ble kalkyle- og ikke kostnadsbaserte, og kommunene ble gjort ansvarlige for organisering av virksomhet og prioritering av ressurser. Hovedtrekkene i dagens organisering av inntektssystemet har eksistert siden 1997, da det ble organisert i to hoveddeler: inntektsutjevning av beregnede skatteinntekter og utgiftsutjevning. Siden den gang har systemet blitt reformert flere ganger.

I 2010 ble sektorspesifikke overføringer fra ulike fagdepartementer innlemmet i kommunenes generelle statlige tilskudd. Frem til 2011 var eiendomsskatteinntektene fullt ut inkludert i utjev-

¹⁹ Indenrigs- og Boligministeriet, 2021.

²⁰ Dekningsavgift er en særskatt på næringsseiendom i enkelte kommuner. Formålet med skatten er å dekke utgiftene kommunen pådrar seg som følge av næringsseiendommen.

²¹ Indenrigs- og Boligministeriet (2021)

²² Ibid.

²³ Kalluinen, J. (2021). *Kunten verot 2021 – missä maksat eniten?*

ningen av skatteinntektene. I 2015 ble det gjennomført en større reform av det finske inntektssystemet som brakte med seg flere endringer, blant annet fikk inntektsutjevningen økt betydning på bekostning av utgiftsutjevningen og kommunenes utgiftsbehov ble tydeliggjort.²⁴ Hensikten med 2015-reformen var å forenkle inntektssystemet, og man avskaffet en rekke av kriteriene i utjevningssystemet og endret kommunenes økonomiske insentiver for å styrke skatteinntektene.²⁵

I 2022 består det finske inntektssystemet av to rammetilskudd fra staten, utgiftsutjevning, inntektsutjevning, øremerkede tilskudd og et særtilskudd til økonomisk vanskeligstilte kommuner.

4.1 Inntektsutjevning

Inntektsutjevningen utjevner kommunenes beregnede skatteinntekt, som i Sverige og Danmark. Skattegrunnlaget er inntektene en kommune ville hatt fra inntektsskatten, kommunenes andel av selskapsskatteinntektene og halvparten av eendomsskatten på atomkraftverk, dersom kommunen brukte landsgjennomsnittlige satser. Finske kommuner har full beskatningsfrihet i inntektsskatten. Gjennomsnittlig inntektsskattesats for 2021 er 20 pst. og skattesatsene varierer fra 16,5 til 23,5 pst.²⁶

I inntektsutjevningen kompenseres kommuner med lavere beregnet skatteinntekt enn landsgjennomsnittet med 80 pst. av forskjellen mellom beregnet skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommunene med høyere beregnet skatteinntekt enn landsgjennomsnittet betaler minst 30 pst. av forskjellen mellom beregnet skatteinntekt og landsgjennomsnittet, men trekket er økende med økt beregnet skatteinntekt per innbygger. Det er altså et element av mellomkommunal finansiering av inntektsutjevningen, men kompensasjonene er høyere enn innbetalingene. Staten finansierer derfor resterende del av utjevningen.²⁷ Et stort flertall av de finske kommunene, 265 i 2021, mottar kompensasjon i inntektsutjevningen, mens 28 kommuner blir trukket.

Fra 2023 vil den finske inntektsutjevningen endres i retning av å legge større vekt på utjevning for kommuner med lave skatteinntekter og større vekt på insentiver til utvikling av skatte-

inntektene for kommuner med høye beregnede skatteinntekter. Kompensasjonsgraden for kommuner med lavere beregnede skatteinntekter enn landsgjennomsnittet endres til 90 pst., mens trekket for kommuner under landsgjennomsnittet justeres ned til 10 pst.²⁸

4.2 Utgiftsutjevning

Utgiftsutjevningen utgjør den største delen av samlet utjevning i det finske inntektssystemet. Utgiftsutjevningen finansieres av staten i form av to rammetilskudd, på bakgrunn av kommunenes beregnede utgiftsbehov.

I det ene rammetilskuddet gis kommunene midler på bakgrunn av utgiftsbehovet knyttet til «sosiale forhold og sunnhet, folkeskoler, bibliotek og kunst og kultur». Overføringene er i hovedsak basert på alderskriterier, men også delvis på sosioøkonomiske kriterier. I det andre rammetilskuddet gis kommunene midler på bakgrunn av utgiftsbehovet knyttet til «gymnasier og fagskoler, ungdoms- og sportsrelaterte aktiviteter og teatre og orkestre». Antall elever, brukere, innbyggere og demografi er viktige kriterier her.

Hver kommune får et tilskudd fra staten som er lik beregnet utgiftsbehov minus en fast selvfinansieringsdel. Formelt sett er det 100 pst. utjevning på utgiftssiden i Finland, som i Norge og Sverige. Dersom en kommunes utgifter overstiger beregnet utgiftsbehovet utjevnes ikke denne delen, men er en kommunes reelle utgifter lavere enn beregnet utgiftsbehov, beholder kommunen fullt utjevningstilskudd. Hensikten er, som i de øvrige systemene, å gi kommunene økonomiske insentiver til å bruke midlene sine fornuftig.²⁹ Beregnet utgiftsbehov avstemmes med faktiske kostnader med tre års forsinkelse i den såkalte kostnadsfordelingen mellom stat og kommuner.³⁰

4.3 Særtilskudd til økonomisk vanskeligstilte kommuner

I tillegg til innteks- og utgiftsutjevningen inneholder det finske systemet et særtilskudd til økonomisk vanskeligstilte kommuner. Her må kommunene søke om å få særtilskudd, etter lignende modell som for skjønnstilskuddet i Norge, og ordningen utgjør en liten del av samlet utjevning i Finland.³¹

²⁴ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

²⁵ Valtiovarainministeriön julkaisu – 2019:18.

²⁶ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

³⁰ Lag om statsandel för kommunal basservice, 2021 § 29.

4.4 Endringer ved overføring av helse- og sosialtjenester fra kommunene

Fra og med 2023 gjennomføres det en større reform i den finske kommunesektoren, og det opprettes et nytt regionalt nivå («trivselsfylker»). Det nye regionale nivået skal fra 1. januar 2023 overta ansvaret for helse-, sosial- og redningstjenester i 21 ulike enheter fra kommunene, noe som også medfører store økonomiske konsekvenser for kommunene. Kommunenes inntekter vil bli halvert ved at midler overføres til trivselsfylkene. Kriteriene i utgiftsutjevningen blir justert ved at alderskriteriene i større grad vil bli basert på yngre aldersgrupper.³² I tillegg innføres en overgangsordning der målet er at effekten av flyttingen av helse- og sosialtjenestene for kommunene begrenses. Det gjøres ellers ikke grunnleggende endringer i det kommunale inntektssystemet.³³

5 Sammenlikning mellom inntektssystemene

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av de nordiske inntektssystemene er at det er mange felles trekk mellom landene. Alle har inntektssystem som i betydelig grad omfordeler ressurser mellom kommunene, som baserer seg på objektivitet og som primært er statsfinansiert. Alle inntektssystemene består av en blanding av generelle og mer spesifikke tilskuddsordninger, og alle systemene utjevner både på innteks- og utgiftsiden.³⁴ Inntektsutjevningen i alle systemene er i hovedsak basert på inntektsskatt fra personlige skattytere og utgiftsutjevningen inneholder kriterier som primært tar høyde for demografiske og sosioøkonomiske forhold, men også regionale og geografiske forhold.³⁵

De nordiske landene har, på tross av en rekke fellestrekk, likevel valgt noe ulik utforming av inntektssystemene – både når det gjelder kommunenes inntektskilder og utformingen av utjevningen.

Sammenliknet med de andre nordiske landene har Norge både relativt lav skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsfrihet. En bety-

delig større del av kommunesektorens inntekter kommer fra skatt i Sverige og Finland, og det er større variasjon i skattesatsene svenske, danske og finske kommuner kan velge å sette. I de øvrige nordiske landene har kommunene stor frihet i å fastsette egne skattesatser, og kommunene kan velge å justere satsene både opp og ned. Her skiller Norge seg ut, ved at kommunenes mulighet til å fastsette egne skattesatser er begrenset ved at Stortinget vedtar maksimalsatser kommunene ikke kan gå utover.

Inntektsutjevningen i de andre nordiske landene baserer seg dessuten formelt sett på kommunenes beregnede skatteinntekter satt opp mot landsgjennomsnittlig sats, og ikke på faktiske skatteinntekter, som i Norge. All den tid norske kommuner benytter seg av samme sats (maksimalsatsene) på skatteinntektene har forskjellen ikke praktisk betydning for beregningen av enkeltkommuners tilskudd eller trekk i inntektsutjevningen.

Det er klare likheter i inntektsutjevningen mellom landene, da alle system har delvis utjevning av de største skatteinntektene. I utjevningsordningene er det også relativt høye kompensasjonsgrader og trekkordninger for kommuner med høye skatteinntekter. At kompensasjonsgradene i alle de øvrige nordiske landene er høyere for kommuner med lave skatteinntekter enn trekken for kommuner med høye skatteinntekter tyder på at det legges spesiell vekt på å løfte kommuner med lave skatteinntekter, slik det også gjøres i Norge.³⁶ Noe lavere trekk for kommuner med spesielt høye skatteinntekter kan imidlertid tyde på at det i de øvrige nordiske landene legges noe større vekt på insentiver til utvikling av skatteinntekter for kommuner med høye skatteinntekter enn i Norge.

De største forskjellene i utformingen av de nordiske inntektssystemene for øvrig knytter seg til utjevningsambisjonene, det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen og utformingen av det utgiftsutjevningende tilskuddet.³⁷

Utvalget har ikke gjort konkrete sammenligninger av utjevningsgraden i de ulike systemene. Norge har imidlertid tidligere³⁸ blitt betraktet som et midtpunkt når det kommer til utjevningsambisjoner, og på papiret kan dette fortsatt synes som en presis plassering. Sverige har en svært

³¹ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

³² Soteuudistus.fi, 2022a

³³ Soteuudistus.fi, 2022b

³⁴ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

³⁵ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

³⁶ Borge m.fl. (2022). *Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport 01/22. Senter for økonomisk forskning.

³⁷ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

³⁸ Mønnesland, J. (2001). Kommunale inntektssystemer i Norden. NIBR.

ambisiøs utjevning der det gis full kompensasjon for forskjeller i utgiftsbehov og tilnærmet full kompensasjon (95 pst.) for forskjeller i beregnede skatteinntekter. Videre er skattegrunnlaget i Sverige basert på lønns- og pensjonsinntekter, hvilket utgjør et jevnere fordelt skattegrunnlag enn i de andre landene. Danmark utjevner kun delvis for inntektsforskjeller og forskjeller i utgiftsbehov. Det norske og det finske systemet kompenserer fullt ut for forskjeller i utgiftsbehov, og delvis for forskjeller i skatteinntekter.

Kompleksiteten i det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen varierer betydelig mellom de nordiske landene. Sverige har klart mest detaljerte modeller for enkelttjenester, og benytter seg i stor grad av individdata og normative tilnærminger. Danmark har de minst avanserte beregningene, ved å ha basert analysene på kommunenivå samlet for alle sektorer. Norge kan igjen sies å befinne seg i en mellomposisjon, og skiller seg fra Danmark ved å ha separate analyser

av enkelttjenester i kostnadsnøklerne, og fra Sverige ved at det i liten grad benyttes individdata.³⁹

Selv om det er betydelig samsvar med hensyn til hvilke kostnads- og etterspørselsforhold de nordiske inntektssystemene kompenserer for, er det også noen ulikheter i utformingen av landenes tilskudd til kommunene. I Norge og Danmark er det kun ett utgiftsutjevrende tilskudd, mens i Sverige og Finland er utgiftsutjevningen basert på sektortilskudd. Alle de nordiske landene har inkludert kriterier som tar høyde for regionale og geografiske forskjeller i utgiftsutjevningen, men dette er aller mest fremtredende i det norske inntektssystemet. Danmark skiller seg dessuten ut ved å ha klart større bruk av særskilte tilskudd enn de øvrige landene.⁴⁰

³⁹ Borge m.fl. (2018). *Udligning – et nordisk perspektiv*. Samfundsøkonomen, 3 (oktober 2018), s. 50–56.

⁴⁰ Ibid.

Norges offentlige utredninger 2021

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Finansdepartementet:

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven
NOU 2021: 4 Norge mot 2025
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Kulturdepartementet:

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsbilder: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 08/2022