

KMD

**KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**

Forslag til nytt inntektssystem for
kommunene

Del 1

Innhold

1	Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene	6
1.1	Innledning.....	6
1.2	Oppsummering av forslagene til endring	7
1.2.1	Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen	8
1.2.2	Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd	9
1.3	Om innholdet i de enkelte kapitlene	10
2	Generelt om inntektssystemet	11
2.1	Prinsipp og målsetting	11
2.2	Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi	12
2.3	Dagens inntektssystem	13
2.3.1	Innbyggertilskuddet	13
2.3.2	Regionalpolitiske tilskudd	15
2.3.3	Skjønntilskudd.....	15
2.4	Tidligere endringer i inntektssystemet	15
3	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet	17
3.1	Innledning.....	17
3.2	Generelt om utgiftsutjevningen	17
3.3	Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?	20
3.4	Analyseopplegg	21
3.4.1	Normative og statistiske analyser	21
3.4.2	Analysemetoder	23
3.5	Simultane og partielle analyser.....	24
4	Kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen	27
4.1	Grunnskole.....	28
4.1.1	Generelt om sektoren	28
4.1.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	28
4.1.3	Analyser og vurderinger	29
4.1.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	29
4.2	Pleie og omsorg	30
4.2.1	Generelt om sektoren	30

4.2.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	30
4.2.3	Analyser og vurderinger	32
4.2.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	34
4.3	Barnehage.....	35
4.3.1	Generelt om sektoren	35
4.3.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	35
4.3.3	Analyser og vurderinger	37
4.3.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	38
4.4	Kommunehelsetjeneste.....	39
4.4.1	Generelt om sektoren	39
4.4.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	39
4.4.3	Analyser og vurderinger	40
4.4.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	41
4.5	Barnevern.....	41
4.5.1	Generelt om sektoren	41
4.5.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	42
4.5.3	Analyser og vurderinger	42
4.5.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	44
4.6	Sosialhjelp	44
4.6.1	Generelt om sektoren	44
4.6.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	45
4.6.3	Analyser og vurderinger	45
4.6.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel	46
4.7	Administrasjon, landbruk og miljø.....	46
4.7.1	Generelt om sektoren	46
4.7.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	47
4.7.3	Analyser og vurderinger landbruk	47
4.7.4	Forslag til ny delkostnadsnøkkel landbruk	48
4.7.5	Analyser og vurderinger administrasjon og miljø	48
4.7.6	Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø	49
4.8	Samlet kostnadsnøkkel	49
4.8.1	Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel.....	49

4.8.2	Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene	50
5	Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	52
5.1	Om smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.....	53
5.2	Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	53
5.3	Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen.....	55
5.3.1	Om strukturkriteriet	55
5.3.2	Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelene	58
5.3.3	Konsekvenser av gradert basiskriterium	59
5.3.4	Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper.....	60
6	Regionalpolitiske tilskudd.....	62
6.1	Dagens regionalpolitiske tilskudd	63
6.1.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	63
6.1.2	Nord-Norge- og Namdalstilskudd.....	64
6.1.3	Småkommunetilskudd.....	64
6.1.4	Veksttilskudd	65
6.1.5	Storbytilskudd.....	65
6.2	Om distriktsindeksen	66
6.3	Vurdering av dagens tilskudd	66
6.3.1	Begrunnelse og målsettinger.....	66
6.3.2	Størrelse og omfang	67
6.4	Forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene	70
6.5	Departementets forslag til endringer	71
6.5.1	Konsekvenser av forslagene	72
7	Skatteelementer i inntektssystemet	73
7.1	Innledning.....	73
7.2	Skatteandelen.....	74
7.3	Inntektsutjevningen	75
7.4	Betydningen av endringer i skatteelementene	76
7.5	Selskapsskatt.....	77
8	Høringsinstanser.....	78
	Vedlegg I Kommunenes verdi på strukturkriteriet.....	81

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser til forslag til ny kostnadsnøkkel.....	93
1 Innledning	93
2 Datagrunnlag.....	93
3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011-2013	94
4 Analyseresultater delkostnadsnøkler	94
4.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole	95
4.2 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg	95
4.3 Delkostnadsnøkkel barnehage	97
4.4 Delkostnadsnøkkel kommunehelsetjeneste	98
4.5 Delkostnadsnøkkel barnevern	99
4.6 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp.....	99
4.7 Delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø.....	100
4.8 Delkostnadsnøkkel landbruk.....	100
5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel	101

1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

1.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvar for en rekke viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Sektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør om lag 75 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. I 2016 utgjør rammetilskuddet til kommunene om lag 124 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 155,4 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer; innbyggertilskuddet, inkludert kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. I dette høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i dette notatet foreslås konkrete endringer.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

I kommuneproposisjonen for 2016¹ ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og at forslag til nytt inntektssystem skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2017. Det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen.

Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Slik vil inntektssystemet bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur. I høringsnotatet skisseres det hvordan en slik modell kan utformes. Modellen tar utgangspunkt i et nytt strukturkriterium, basert på reiseavstander, som benyttes for å differensiere mellom frivillige

¹ Prop. 121 S (2014-2015) *Kommuneproposisjonen 2016*.

og ufrivillige smådriftsulemper. Endelig modell vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå blant annet næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I dette høringsnotatet skisseres endringer i de regionalpolitiske tilskuddene i en slik retning. Konkrete modeller vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer; fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I høringsnotatet drøftes de ulike skatteelementene og utviklingen i disse over tid i kapittel 7.

Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen 2017, med virkning fra 1.1. 2017.

Kommuner som slår seg sammen i denne stortingsperioden vil få beregnet inndelingstilskuddet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2016. I inndelingstilskuddet får kommunene beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

1.2 Oppsummering av forslagene til endring

I høringsnotatet legges det fram et forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er utført nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter på alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen, og det foreslås endringer i alle delkostnadsnøkklene i tråd med disse.

Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Dette påvirker både behovet for og kostnadene ved å tilby kommunale tjenester. Målet med utgiftsutjevningen er å sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester. For at kostnadsnøkklene skal fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold bør disse oppdateres jevnlig.

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (strukturkriteriet). I hovedsak dekker basiskriteriet i dag

administrative kostnader ved å være en kommune, det vil si kostnader knyttet til smådriftsulemper som ikke skyldes avstander og bosettingsmønster. Kompensasjonen for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen differensieres deretter med strukturkriteriet. Jo større avstandene er, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillige – og jo høyere blir kompensasjonen. Det betyr at kommuner som på grunn av store reiseavstander er ufrivillig små fortsatt vil motta full kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen. Denne endringen gjelder bare smådriftsulemper på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå, for eksempel ved å gi et desentralisert skoletilbud i en kommune med spredt bosetting, vil fortsatt kompenseres fullt ut.

I dag får alle kommuner i Nord-Norge og 14 kommuner i Nord-Trøndelag Nord-Norge- og Namdalstilskudd med et fast beløp per innbygger. Kommuner i Sør-Norge kan motta distriktstilskudd Sør-Norge hvis kommunen har distriktsutfordringer målt ved distriktsindeksen. Dette tilskuddet gis delvis med et beløp per kommune og delvis per innbygger. Kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, både i Nord- og Sør-Norge, får småkommunetilskudd med et fast beløp per kommune. Kommuner i Nord-Norge kan motta både Nord-Norge- og Namdalstilskudd og småkommunetilskudd, mens kommuner i Sør-Norge mottar enten småkommunetilskudd eller distriktstilskudd Sør-Norge.

For å forenkle tilskuddsstrukturen foreslår regjeringen å slå sammen disse tre tilskuddene til to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Det foreslås å knytte dette småkommunetillegget tettere opp til distriktspolitikken for øvrig enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen. På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget.

Tilskudd som gis, helt eller delvis, med et fast beløp per kommune innebærer at det gis betydelig høyere tilskudd pr innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Dette gir mellomstore og større kommuner dårligere forutsetninger for å gi gode tjenestetilbud enn små kommuner. Videre er dette problematisk ved at kommuner som slår seg sammen vil miste tilskudd. Selv om kommunene kompenseres for dette gjennom inndelingstilskuddet kan det svekke insentivene til sammenslutning. Regionalpolitiske tilskudd bør derfor i større grad fordeles pr. innbygger, slik at kommunene får et mer likeverdig mulighet for å gi gode tjenester uavhengig av størrelse. De regionalpolitiske elementene i systemet bør også gis en klarere begrunnelse og forankring i den øvrige regionalpolitikken.

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, helsetjenester, barnevern, sosialhjelp, samt administrasjon/landbruk/miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen.

For hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen er det en delkostnadsnøkkel i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på grunnlag av sektorenes relative størrelse (målt etter andel regnskapsførte utgifter).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag, og foreslår i dette notatet endringer i alle delkostnadsnøkler.

Dagens kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå (i hovedsak knyttet til administrasjon) er en del av kostnadsnøkkelen, og gis gjennom basiskriteriet. I dette høringsnotatet skisseres en mulig modell for hvordan denne kompensasjonen kan graderes. Gradering av basiskriteriet er foreløpig ikke inkludert i departementets forslag til ny kostnadsnøkkel, men dette vil bli en del av kostnadsnøkkelen når modellen innføres.

Gradert kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene *fullt ut* for *ufrivillige* kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. I dag gjelder dette prinsippet for smådriftsulemper både på tjenestenivå (for eksempel grunnskole) og på kommunenivå (for eksempel administrasjon).

Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene på kommunenivå. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og er ikke fullt ut ufrivillige. Etter departementets vurdering bør derfor ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, foreslår departementet å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredtbygdhet i regionen. Med en modell som skissert i dette høringsnotatet, vil kommuner med store avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon for smådriftsulemper som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

Departementets forslag til modell er nærmere omtalt i kapittel 5, og den enkelte kommunes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1. Endelig utforming av en slik modell blir presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

1.2.2 Forslag til endringer i regionalpolitiske tilskudd

Formålet med endringene i de regionalpolitiske tilskuddene som presenteres i dette høringsnotatet er å forenkle tilskuddsstrukturen, knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til øvrig distriktpolitikk og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen, gis det i dag også et ekstra tilskudd til de minste kommunene gjennom småkommunetilskuddet. Dette er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger, og ikke med dokumenterte kostnadsforskjeller.

Den viktigste endringen som foreslås er å samle de tre tilskuddene Nord- Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet i to nye tilskudd; ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet foreslås videreført innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg. Småkommunetillegget knyttes tettere opp til distriktspolitikken enn dagens småkommunetilskudd, ved at satsene på tillegget differensieres med distriktsindeksen (som er et mål på graden av distriktspolitiske utfordringer knyttet til bl.a. arbeidsmarked og demografi). På den måten blir også graden av distriktsutfordringer, og ikke bare innbyggertall, avgjørende for størrelsen på småkommunetillegget. Regionalpolitikken innenfor inntektssystemet blir med dette mer helhetlig og kobles opp mot distriktspolitikken for øvrig. Dagens småkommunetilskudd tildeles med ett tilskudd per kommune, uavhengig av antall innbyggere. Dette innebærer at jo færre innbyggere kommunen har, jo høyere blir tilskuddet per innbygger. Det foreslås at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger, og mindre per kommune. Dette vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse. En slik endring vil gjøre tilskuddet med rettferdig, fordi kommuner med flere innbyggere dermed kan få et høyere tilskudd enn kommuner med færre innbyggere. Tilskuddet vil med denne innretningen også bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene

I kapittel 2 følger en generell gjennomgang av de prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for dagens inntektssystem. Kapittel 3 inneholder en generell gjennomgang av utgiftsutjevningen. Her drøftes det hvilke sektorer som skal inngå og metodevalg for analyser som ligger til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Kapittel 4 tar for seg kostnadsnøkkelen for kommunene. Det gis en gjennomgang av alle delkostnadsnøkklene i den samlede kostnadsnøkkelen. Det omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

I kapittel 5 drøftes ulike problemstillinger knyttet til kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, og det skisseres en modell for hvordan denne kompensasjonen kan differensieres mellom kommuner ut fra graden av ufrivillighet/frivillighet i smådriftsulempene.

I kapittel 6 gis det en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, og departementets forslag til endringer i disse.

Kapittel 7 gir en oversikt over skatteelementene i dagens inntektssystem, og hvordan skatteelementene har blitt behandlet i inntektssystemet fram til i dag.

Kommunenes verdi på strukturkriteriet er vist i vedlegg 1, mens vedlegg 2 inneholder analyseresultatene som ligger til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler.

2 Generelt om inntektssystemet

2.1 Prinsipp og målsetting

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. For regjeringen er det viktig at disse midlene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet som presenteres i dette høringsnotatet legger godt til rette for dette.

Den demografiske utviklingen vil medføre økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Kommunene har ansvaret for de sentrale velferdstjenestene til innbyggerne, og må derfor være rustet til å håndtere virkningene av den demografiske utviklingen.

Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mens mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner vil variere. Alderssammensetningen i befolkningen har betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. For at kostnadsnøkkelen på best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må den oppdateres jevnlig. Regjeringen legger derfor opp til en oppdatering av kostnadsnøkklene om lag hvert fjerde år.

I kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen legge fram forslag til et helhetlig inntektssystem, med konkrete modeller for de ulike elementene.

Regjeringen vil at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer kommunene gjennom inntektene, ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansiering er viktig for lokaldemokratiet, og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

Det er et mål for denne regjeringen at innbyggere over hele landet skal ha et likeverdig tjenestetilbud. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom kommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøkklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom kommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel, som regjeringen legger fram i dette høringsnotatet, er basert på en faglig oppdatering av kostnadsnøkkelen fra 2011, og reflekterer de senere års endringer i befolkningssammensetning og utgiftsbehov.

Fra og med 2016, med virkning i budsjettet for 2017, tilbakeføres en del av selskapsskatten til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssum i privat sektor slik at verdier tilbakeføres til lokalsamfunnet. Endelig modell for dette vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Det skal fortsatt være tilskudd innenfor inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet og som benyttes som virkemiddel i distriktpolitikken. Regjeringen mener at disse tilskuddene kan gjøres mer målrettede, og foreslår derfor noen endringer i innretningen på enkelte av tilskuddene. Målet med endringene er både at tilskuddene skal bli mer treffsikre med hensyn til distriktpolitiske målsettinger, og at de skal bli mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger.

2.2 Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter og leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Skatteinntekter, statlige overføringer som rammetilskudd og øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 463 mrd. kroner i 2016. Av dette utgjør de frie inntektene, skatteinntekter og rammetilskudd, om lag 343 mrd. kroner, eller anslagsvis 74 pst. av sektorens totale inntekter. Inkluderes også momskompensasjon utgjør de frie inntektene om lag 78 pst. av de samlede inntektene.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunesektorens skatteinntekter anslås til om lag 186 mrd. kroner i 2016, og rammetilskuddet anslås til om lag 157 mrd. kroner. Øremerkede tilskudd og gebyrer anslås samlet å utgjøre i underkant av 90 mrd. kroner, og momskompensasjon om lag 20 mrd. kroner i 2016. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. Om lag én av fem sysselsatte i landet er ansatt i kommunesektoren.

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. I tillegg til at lokale prioriteringer er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Det oppstår forskjeller mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, slik at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom skatteutjevningen er en delvis utjevning av skatteinntektene.

En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter. I dag er skattens andel av de samlede inntektene 40 pst. Forskjeller i skattenivå mellom kommunene er kun delvis utjevnet i inntektssystemet. Dette gir forskjeller i inntektsnivå mellom

kommunene, selv etter utjevning. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er også ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntekter. Størrelsen på, og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet, på samme måte som fastsettelsen av skattens andel av samlede inntekter og graden av inntektsutjevning mellom kommunene.

2.3 Dagens inntektssystem

Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 2.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst. Småkommunetilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet utgjør en liten del av kommunenes samlede rammetilskudd, men tilskuddene betyr mye for den enkelte kommune som mottar tilskuddene.

Tabell 2.1 Rammetilskudd til kommunene 2016, etter Stortingets vedtak.

Tilskudd	(1 000 kr)
Innbyggertilskudd	119 052 870
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Småkommunetilskudd	963 501
Skjønnstilskudd	1 854 000
Veksttilskudd	440 616
Storbytilskudd	459 985
Sum rammetilskudd	124 791 530

2.3.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkklene
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter

mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak. Skatteutjevningen blir nærmere omtalt i kapittel 7.

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 (tabell C). 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.

Inndelingstilskuddet kompenserer kommuner som slår seg sammen for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for bortfall av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Veksttilskuddet omfattes i dag ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte. Fram mot kommuneproposisjonen for 2017 vil regjeringen vurdere nærmere om veksttilskuddet skal innlemmes i inndelingstilskuddet.

Tabell C er en midlertidig løsning, og saker bør kun ligge med særskilt fordeling i en begrenset periode før de inkluderes i utgiftsutjevningen og fordeles etter de ordinære kriteriene. Omfanget av saker med særskilt fordeling bør også holdes på et lavt nivå. I 2016 fordeles i overkant av 790 mill. kroner i tabell C.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen og kostnadsnøkklene omtales nærmere i kapittel 3, 4 og 5.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Det samlede trekket tilbakeføres til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen. Trekksetsene er felles for alle kommuner, og korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Ordningen er ikke vurdert i dette høringsnotatet.

Inntektsgarantiordningen (INGAR)

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommunene en helhetlig skjerming mot for brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

2.3.2 Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd. Tilskuddene har ulike begrunnelser og målsettinger. I kapittel 6 gis en nærmere omtale av de ulike tilskuddene.

2.3.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles fra departementet til fylkesmannen, som fordeler midlene videre til kommunene. Departementet gir fylkesrammer for skjønnsfordelingen, og fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Fordelingen skjer etter retningslinjer gitt av departementet. Fylkesmannen kan også holde tilbake deler av fylkesrammen til senere fordeling gjennom budsjettåret.

400 mill. kroner av skjønnstilskuddet fordeles direkte fra departementet som kompensasjon for tap på endringer i inntektssystemet i 2011. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet tilfører midler til kommunal sektor, og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har systemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsøutvalget (NOU 1996:1 og NOU 1997:8) og Inntektssystemutvalget, også kalt Borgeutvalget (NOU 2005:18), og et politisk utvalg, Sørheimutvalget (2007).

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt i oktober 2003. Utvalget foretok en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, og la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet² i oktober 2005. Sørheimutvalget, som var et politisk utvalg sammensatt av partiene med representasjon på Stortinget, ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overføringsssystemet for kommunene* i oktober 2007.

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsøutvalgets første delutredning³. De siste større omleggingene skjedde i 2009 og 2011, på grunnlag av forslag fra Sørheimutvalget og Borgeutvalget.

På bakgrunn av Sørheimutvalgets utredning, samt departementets egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det fra og med 2009 gjort endringer i de politiske delene av inntektssystemet for kommunene. Skatteandelen ble redusert, den kommunale

² NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

³ St.prp. 55 (1996-1997) *Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997*.

selskapsskatten ble avvirket, og det ble innført en sterkere inntektsutjevning. Videre ble det innført et nytt regionalpolitisk tilskudd; distriktstilskudd Sør-Norge, det ble innført et veksttilskudd, beregningsgrunnlaget for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen ble endret fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før budsjettåret, og en ny inntektsgarantiordning ble innført som erstatning for den tidligere overgangsordningen.

I kommuneproposisjonen for 2011 ble det lagt fram ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene. Denne bygde i hovedsak på Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og de analysemetoder utvalget anbefalte. I tillegg til at det ble innført en ny kostnadsnøkkel ble det også gjort endringer i de politiske elementene i inntektssystemet fra og med 2011. Det ble innført et nytt storbytilskudd til de fire største byene, og skatteandelen ble redusert til 40 pst.

Siden 2011 er det gjort noen mindre justeringer i inntektssystemet. I kommuneproposisjonen for 2015 ble det lagt fram forslag til endringer i distriktstilskudd Sør-Norge og veksttilskuddet. Distriktstilskudd Sør-Norge ble endret ved at soneinndelingen ble fjernet som tildelingskriterium, slik at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge i dag kun baseres på distriktsindeksen. Veksttilskuddet ble endret ved at vekstgrensen ble satt ned til 1,7 pst. slik at flere kommuner kvalifiserte til tilskuddet, og satsen for tilskuddet ble økt. Senere er vekstgrensen foreslått redusert ytterligere, og er satt til 1,5 pst. i statsbudsjettet for 2016⁴.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at fra og med 2017 vil kommunene bli tilført inntekter via en ny modell for selskapsskatt. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling. Samtidig vil deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet. Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Endelig modell for selskapsskatten vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2017.

⁴ Prop. 1 S (2015-2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

3.1 Innledning

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 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 og gode kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfatter 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 og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen i dette høringsnotatet, jf. drøfting i avsnitt 3.3.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene. Forrige helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen var i 2011, og baserte seg på tall fra 2008. Forslaget til endringer i kostnadsnøkkelen i dette høringsnotatet bygger på tall fra 2014. For hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen er det en egen delkostnadsnøkkel. I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøkklene er oppdatert. Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre.

3.2 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene. Dette gir variasjoner i innbyggernes tjenestebehov og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få *full* kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Graden av utjevning i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Det er kun de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene 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.

Kostnadsnøklerne er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektore som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene, og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

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 kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelene.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. 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. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem 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.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulemper fullt ut er en ufrivillig kostnad. En kommune kan velge å slå seg sammen med andre kommuner og dermed redusere disse kostnadene. I hvilken grad man skal kompensere fullt ut for smådriftsulemper er en avveining mellom graden av nøytralitet i systemet med hensyn til kommunesammenslutninger, og hensynet til utjevning og å sette kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester med det kostnadsnivået som små enheter gir. Så langt har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad.

Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene, geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5. Der skisseres det en modell for hvordan man kan skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulemper.

Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må det settes strenge krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner, det vil si at de er nøytrale. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. 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.

Typer kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at *behovet* for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at *enhetskostnadene* i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

I Rattsutvalgets første utredning (NOU 1996:1), forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådriftsulemper/stordriftsulemper på grunn av innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på "ufrivillige" lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også

lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Andre forhold ved kommunen som kan gi seg utslag i høyere enhetskostnader er bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, som for eksempel påvirker hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen, gjennom egne bosettingskriterier. Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulemper (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er dette behandlet som en ufrivillig kostnad, som det kompenseres for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 5.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Som nevnt skal det ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolknings sammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjemsplasser og antallet hjemmetjenester. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøkklene:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

3.3 Hvilke sektorer skal inngå i utgiftsutjevningen?

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler på den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i

inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Det har tidligere vært drøftet om kommunale veier burde omfattes av utgiftsutjevningen, blant annet av Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18). Kommunale veier er viktig infrastruktur for innbyggerne og kommunene, og kan i noen grad betraktes som en del av den nasjonale infrastrukturen. Men i motsetning til for riks- og fylkesveiene finnes det ikke nasjonale standarder for kommunale veier. Det er ikke en tjeneste der det stilles store krav til likhet mellom kommuner, i motsetning til for eksempel i grunnskolesektoren. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kostnadsforskjellene ved disse ulike typene er det vanskelig å fange opp i utgiftsutjevningen. Kommunene vurderer selv behovet for type kommunal vei, avhengig av trafikkmengde og andre forhold. Dette gjør også at for eksempel lengde kommunal vei er et vanskelig kriterium i inntektssystemet. Kravene til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at disse skal være objektive og ikke direkte påvirkbare for kommunene selv. Siden kommunene selv kan bestemme hva som er en kommunal vei og standarden på denne er det et kriterium som vil bryte med prinsippene i utgiftsutjevningen.

Departementet vurderer kommunale veier som en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen, og anbefaler ikke at denne sektoren tas inn. Det er ikke klart at dette er en nasjonal velferdstjeneste som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og i tillegg er det vanskelig å finne gode, objektive kriterier i kostnadsnøkkelen. Hensynet til enkelhet tilsier også at kommunale veier ikke inkluderes i utgiftsutjevningen. Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel inneholder som dagens kostnadsnøkkel delkostnadsnøkler for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk, administrasjon og miljø.

3.4 Analyseopplegg

I denne revisjonen av kostnadsnøkkelen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen⁵. I dette avsnittet redegjøres det for ulike typer analyser og analysemetoder som kan benyttes for å fastsette kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen. Metoden som er benyttet i denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er nærmere omtalt under de ulike delkostnadsnøklerne i kapittel 4.

3.4.1 Normative og statistiske analyser

Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommuner skal tallfestes må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres, for å kunne fastsette kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen:

- statistisk metode
- normativ metode

⁵ Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet (normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats). Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i kommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader).

Normativ metode

I en normativ modell rendyrkes objektive, ufrivillige kostnader, ved at man tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter 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 ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet, for eksempel må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenestene skal lokaliseres. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er imidlertid krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvis er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir derfor at metoden må suppleres med normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse "normene" 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. 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. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å "omsette" disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut ifra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes, eller er vanskelig å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Samtidig er

statistiske metoder enkle å utføre og enkle å etterprøve, sammenlignet med å utvikle normative modeller.

3.4.2 Analysemetoder

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005:18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelens er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkelens. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS⁶ for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelens for pleie og omsorg. Også på andre sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er det antall personer i de ulike aldersgruppene som i stor grad forklarer variasjoner i etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommuner med en høy andel eldre har et annet behov innenfor pleie- og omsorgstjenester enn kommuner med en lav andel eldre.

Hovedtyngden av kriteriene i kostnadsnøkkelens er alderskriterier. Men også andre forhold enn alderssammensetning påvirker variasjonene i etterspørsel. Kostnadsnøkkelens suppleres derfor med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen, i tillegg til alder, avhenger av blant annet levekår og helsetilstand i befolkningen. Ut over dette er en viktig del av kostnadsnøkkelens kriterier som ivaretar variasjonen i enhetskostnader, slik som bosettingskriteriene og basiskriteriet.

Regresjonsanalyser

I analysene av de ulike sektorene er regresjonsanalyser benyttet for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.

Variablene som har forklaringskraft i disse analysene benyttes deretter videre som kriterier i kostnadsnøkkelens, og vektingen til kriteriet avgjøres ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter (målt per innbygger) kriteriet forklarer. I alle analyser er det i tillegg kontrollert for

⁶ Lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

kommunens frie inntekter⁷, siden kommunene ikke skal kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger dersom det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, dvs. hvorfor det er grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene. Det er også viktig at de teoretiske hypotesene kan testes med offentlig statistikk av god kvalitet.

Brukerstatistikk

I tillegg til regresjonsanalyser er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, på samme måte som i dagens kostnadsnøkkel. Dette er en form for brukerundersøkelser, der en tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale tjenester. Denne typen brukerstatistikk gir opplysninger om gjennomsnittlig alder på mottakerne av tjenestene og ressursinnsatsen knyttet til ulike aldersgrupper, og kan gi mer robuste resultater over ressursbruken enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte, noe alderskriterier ofte er.

IPLOS-data bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. Det er derfor benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

3.5 Simultane og partielle analyser

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en 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. Et alternativ til partielle analyser av den enkelte sektor er å estimere kommunenes utgiftsbehov i en simultan modell, innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005:18) vurderte de to metodene i sin utredning, og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Fordelen med partielle metoder er at man kan gå i dybden på en sektor, og dermed foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Samtidig mente utvalget at det var en fare for å undervurdere effektene av forhold som er felles for flere sektorer når hver sektor analyseres hver for seg. Denne typen effekter mente utvalget simultane analyser var bedre til å avdekke. På den andre siden

⁷ Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

er det også svakheter ved simultane analyser. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller. Utvalget anbefalte 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 partielle analyser brukes på øvrige områder.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, den såkalte KOMMODE-modellen⁸. Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant ligningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Når utvalget kom med sin anbefaling var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurdere stabiliteten i modellen over tid.

I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen⁹ ble anbefalingen fra Inntektssystemutvalget fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I årene etter Inntektssystemutvalgets utredning har resultatene fra KOMMODE-modellen variert en del over tid. Resultatene fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001 til 2008 viste at regresjonskoeffisientene, det vil si størrelsen på effekten av den enkelte variabel, varierte til dels betydelig fra år til år. På grunn av noe usikkerhet knyttet til disse resultatene, og om modellen overvurderte resultatene på basiskriteriet og bosettingskriteriene, ble det i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen benyttet en kombinasjon av resultatene fra modellen og fra departementets egne analyser for å fastsette vektingen av basiskriteriet og bosettingskriteriene.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert denne modellen med tall til og med 2013¹⁰. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte

⁸ Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): KOMMODE II estimert på data for 1998. Notat 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

⁹ Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

¹⁰ Langørgen, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): Kommunenes bundne kostnader 2011-2013: Estimer fra modellen KOMMODE. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011-2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel. Hvordan resultatene fra KOMMODE-modellen er benyttet i de enkelte delkostnadsnøkklene er nærmere omtalt i kapittel 4.