

Ole Ragnar Langen

Statlige overføringer  
til kommunesektoren

Høgskolen i Hedmark  
Notat nr. 1 - 2000

Trykkeri: Hartz Offsettrykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra notatet i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

**Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.**

I notatserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres f.eks milepel dokumentasjon av et forsknings- og/eller utviklingsprosjekt, eller andre dokumentasjoner på at et arbeid er i gang eller er utført.

Notatet kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.  
(<http://www.hihm.no/Publikasjon/default.htm>)

Notat nr. 1 - 2000  
© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark  
ISBN: 82-7671-100-6  
ISSN: 1501-8555



# Høgskolen i Hedmark

<b>Tittel:</b> Statlige overføringer til kommunesektoren			
<b>Forfatter:</b> Ole Ragnar Langen Avdeling for økonomi, samfunnsfag og informatikk, Rena.			
<b>Nummer:</b> 1	<b>Utgivelsesår:</b> 2000	<b>Sider:</b> 43	<b>ISBN:</b> 82-7671-100-6 <b>ISSN:</b> 1501-8555
<b>Oppdragsgiver:</b>			
<b>Emneord:</b> Prisnøytrale tilskudd, rammeoverføringer. Løpende inntektsutjevning. Inntekts- og utgiftsutjevning, Nord-Norge tilskudd, Regionaltilskudd, Skjønnstilskudd og hovedstadstilskudd.			
<b>Sammendrag:</b> Kommunesektorens virksomhet blir i hovedsak finansiert gjennom skatter, statlige overføringer, gebyrer og finansinntekter/forretningsdrift.  Denne artikkelen ser nærmere på statlige overføringer til kommunesektoren, spesielt rammeoverføringene i inntektssystemet. Artikkelen gir en oversikt over overgangen til løpende inntektsutjevning, og de enkelte hovedelementer i rammeoverføringen i inntektssystemet. Forsøker på en enkel måte å vise hvordan innbyggertilskuddet med inntekts- og utgiftsutjevningen, Nord-Norge tilskuddet, regionaltilskuddet, skjønnstilskuddet og hovedstadstilskuddet er bygd opp.			





# Høgskolen i Hedmark

**Title:** Governmental economic transfers to municipal authorities in Norway

**Author:** Ole Ragnar Langen

Dept. of Business Administration, Social Sciences and Computer Science,  
Rena.

**Number:** 1

**Year:** 2000

**Pages:** 43

**ISBN:** 82-7671-100-6

**ISSN:** 1501-8555

**Keywords:**

**Summary:** The revenue base for municipalities in Norway consists of several elements. The most important are taxes on savings and income, property taxes, and municipal fees. In addition, local authorities receive transfers from central government, both block grants and earmarked transfers.

This article looks into the transfers from the national government and gives a broad overview of the development and the structure of the transfer system.



## **Innhold:**

1. INNLEDNING. ....	9
2. PRISVRIDENDE TILSKUDD. ....	13
3. PRISNØYTRALE TILSKUDD. ....	15
(Inntektssystemet).....	15
3.1. Løpende inntektsutjevning.....	19
3.2. Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.....	24
3.3. Nord-Norge tilskuddet. ....	32
3.4. Regionaltilskudd .....	32
3.5. Skjønnstilskudd .....	34
3.6. Hovedstadstilskuddet. ....	34
3.7. Sluttkommentar .....	35
4. EKSEMPEL PÅ BEREGNING AV INNBYGGERTILSKUDET MED INNTEKTS- OG UTGIFTSUTJEVNING.....	37
Referanser.....	38
VEDLEGG.....	39

## **Tabeller:**

Tabell 1.1. Kommunesektorens inntekter fordelt etter inntektstype. 1998. Prosent. ....	11
Tabell 3.1. Rammeoverføringer til kommunene Åmot, Porsanger og Karasjok år 2000. 1000 kr. ....	18
Tabell 3.2. Overgangsordning for inntektsutjevningen for kommuner og fylkeskommuner. ....	20
Tabell 3.3. Kostnadsnøkkel for kommunene. 1997 og 2000. ....	27
Tabell 3.4. Indeks for beregnet utgiftsbehov. Åmot kommune. 2000. ....	28
Tabell 3.5. Kostnadsnøkkel for fylkeskommuner. 1997 og 2000.....	29
Tabell 3.6. Nord-Norge tilskudd, sats pr. innbygger. År 2000. ....	32

Tabell 1. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Hedmark.....	39
Tabell 2. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Finnmark. ....	40
Tabell 3. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Fylkeskommunene. ....	42

**Figurer:**

Figur 3.1. Utgiftsutjevning. Omfordeling mellom kommuner.....	25
---------------------------------------------------------------	----



## 1. INNLEDNING.

Inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner er i de siste årene blitt endret nærmest årlig av Regjering og Storting. Det er derfor vanskelig å lage en fullstendig oversikt over inntektssystemet som kan være gjeldende i mange år. Dersom en skal være mer oppdatert, henvises det til kommuneøkonomi-proposisjonene og såkalt ”grønt hefte” som Kommunal- og regionaldepartementet gir ut hvert år. Disse beskriver hvordan Regjeringa ser for seg kommuneopplegget for neste år. Kommuneøkonomiproposisjonen kommer ut i mai måned, mens grønt hefte blir gitt ut i oktober i forbindelse med at statsbudsjettet blir lagt fram. Dessuten henvises det til rapportene fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, spesielt vedlegg 3 som gir en oversikt over statlige overføringer til kommunesektoren. Det vil i denne framstillinga bli lagt størst vekt på de mer prinsipielle sidene ved systemet. Kronebeløpene, kriteriene og vektingen av disse, vil vanligvis endres fra år til år. Framstillinga skulle imidlertid i hovedtrekk være ajour for år 2000. Framstillinga bygger i stor grad på et tidligere notat fra 1997.

Kommuner og fylkeskommuner får i hovedsak sine inntekter gjennom:

- skatter
- statlige overføringer
- avgifter og gebyrer

I tillegg får kommuner og fylkeskommuner finansinntekter fra for eksempel renter av bankinnskudd, og inntekter fra «forretningsdrift». Forretningsdrift kan være sørselskaper som en finner igjen som særregnskaper i regnskapene, eller det kan være aksjeselskaper, kommunale selskaper og interkommunale selskaper. Hva kommuner og fylkeskommuner får i inntekter fra slike selskaper varierer mye fra kommune til kommune. Kommuner som f.eks. eier store skogeiendommer vil år om annet kunne få tilført millionbeløp. For eksempel mottok Eidskog kommune i

1995 2.8 mill. kr i tilskudd fra særbedrifter, mens nabokommunen Sør-Odal mottok kun 0.1 mill. kr. fra særbedrifter (SSB,1996).

En del kommuner får inntekter fra konsesjonskraft i forbindelse med utbygging av vannkraft. Dette synes, spesielt kommuner som mener de får for lite i overføringer fra staten, er urettferdig da kraftkommunene framstår som "rike" kommuner dersom en ser på inntekter pr innbygger. Åmot kommune får i slike avgifter totalt ca 10.2 mill. kr. i år 2000. Pr. innbygger utgjør dette ca 2 370 kr. For Oslo ville dette betydd en merinntekt pr. innbygger på kr. 23. Dette viser at en fordeling av kraftkommunenes inntekter til alle ville gitt små merinntekter til den enkelte kommune. Men for kraftkommunen er denne kompensasjonen for varige inngrep i nærmiljøet viktig for å kunne opprettholde et godt tjenestetilbud, på lik linje med kommuner som Oslo og Bergen som enten har muligheter til å ta ut utbytte fra kommunalt eide kraftverk, eller som har solgt sine eierandeler. Bergen kommune solgte Bergen lysverk for ca 3. milliarder kr og sin eierandel i BKK for ca 1 milliard kr. Fratrukket gjeld i Bergen Lysverk, satt kommunen igjen med en gevinst på 3 milliarder. En fornuftig avkastning på denne kapitalen ville i dagens situasjon kunne gi en årlig inntekt på kr 250 mill. Pr innbygger ville dette gitt en merinntekt for kommunen på kr. 1.090. Poenget her er at mange kommuner som klager overfor urettferdigheten ved kraftkommunenes inntekter glemmer at midlene utgjør svært lite i merinntekter til den enkelte kommune dersom de fordeles til alle, og at mange av de samme kommunene har inntekter indirekte gjennom eierskap i kraftselskap eller andre bedrifter.

I denne artikkelen vil vi imidlertid ta for oss bare statlige overføringer.

Hovedvekten av gjennomgangen vil bli lagt på prisnøytrale overføringer, som i stor grad består av rammetilskudd. Øremerka tilskudd som er prisnøytrale vil i liten grad bli omtalt. Det samme gjelder øremerka tilskudd som er prisvridende.

I Norge har kommuner og fylkeskommuner ikke fritt skattøre, men såkalt manglende beskatningsrett. Stortinget fastsetter øvre og nedre grense på skattøret.

For år 2000 er øvre grense satt til 11,20 % for kommunene og 6,45 % for fylkeskommunene. Tilsvarende tall for 1999 var henholdsvis 11,50 % og 6,60 %. Regjering og Storting har gjennom dette et viktig virkemiddel i sin makroøkonomiske styring av kommunesektoren. I praksis nytter alle kommuner og fylkeskommuner den øvre grensen. Staten sikrer seg gjennom dette, og gjennom andre skatter og avgifter, de største inntektene. Utgiftene ved velferdsytelsene ligger derimot hos kommunene og fylkeskommunene. Det er disse som i alt vesentlig er de daglige velferdsyterne. På denne måten oppstår det skjevheter mellom kommunale og statlige inntekter og utgifter. For å jevne ut dette yter staten tilskudd til kommunene og fylkeskommunene gjennom statlige overføringer.

I 1998 fordelte inntektene til kommunesektoren seg som vist i tabellen nedenfor

**Tabell 1.1. Kommunesektorens inntekter fordelt etter inntektstype. 1998. Prosent.**

Inntektstype	Prosentvis fordeling
Skatter	47
Rammetilskudd	25
Øremerka tilskudd	14
Gebyrer	12
Andre overføringer	2

Kilde: St.prop. nr. 69(1998-99).

Tabellen viser at skatter og statlige overføringer utgjør de største inntektskildene til kommunesektoren. Rammeoverføringene som vil bli omtalt her, utgjorde i 1998 ca. 25 % av kommunesektorens inntekter.

Den årlige gjennomsnittlige veksten fra 1988 til 1998 har vært på 5,7 % når det gjelder skatter. Tilsvarende tall for samla statlige overføringer var 7,3 %, og fordelt på rammetilskudd og øremerka tilskudd henholdsvis 2,9 % og 28,7 % (St.prop. nr 69 (1998-99)). Dette viser at veksten i statlige overføringer i alt vesentlig har

kommet gjennom såkalte øremerka tilskudd, stikk i strid med intensjonene med det nye inntektssystemet da det ble innført i 1986.

Skatter og rammetilskudd blir ofte kalt kommunesektorens frie inntekter. De såkalte frie inntektene kan kommunesektoren benytte fritt så lenge de lovpålagte oppgavene blir løst tilfredsstillende. Mange vil likevel hevde at de statlige rammene er så knappe at friheten er for liten til å benytte midlene slik kommunesektoren selv ønsker. Dette er i og for seg det klassiske dilemmaet mellom statlig styring og lokalt selvstyre. Likevel er det grunn til å tro at den statlige styringa er blitt sterkere i de senere år. Inntektssystemets utforming og størrelse er med på styrke dette synet.

Fylkeskommunene får en relativt mindre del av sine inntekter gjennom skatter enn kommunene. De er dermed mer avhengige av statlige overføringer enn kommunene. Mellom kommunene er det igjen stor forskjell når det gjelder den relative fordelingen mellom skatter og statlige overføringer. Skattesvake kommuner har en enda høyere andel av sine inntekter gjennom overføringer. Disse er dermed svært avhengige av hva Stortinget til enhver tid legger til grunn for overføringene. Endringer i kriteriene og eventuell veiing av disse, vil ha stor betydning for størrelsen på overføringene. For skatterike kommuner vil det skattøret som Stortinget fastlegger, være av større interesse når det gjelder inntektsgrunnlaget. I 1995 mottok Sør-Odal kommune 62,7 mill. kr i overføringer fra staten (SSB. Reg. stat 8/96) og kr 68,5 mill kr i skatter. I Engerdal var tilsvarende tall kr. 41,4 mill i overføringer fra staten og kr 12,8 mill. i skatter. Av summen av overføringer og skatter utgjorde statlige overføringer 48 % i Sør-Odal og hele 77 % i Engerdal. Tallene bygger på bevilgningsregnskapet. Det må derfor tas forbehold om ulik regnskapsførsel. Eksemplene viser imidlertid den relative betydningen mellom skatter og statlige overføringer mellom to kommuner i Hedmark. Tallene ovenfor viser også at statlige overføringer betyr svært mye for begge kommunene.

## 2. PRISVRIDENDE TILSKUDD.

Før overføringsreformen av 1986 (også kalt det nye inntektssystemet av 1986) besto overføringene i stor grad av såkalt øremerkede tilskudd, dvs. av prisvridende tilskudd. Prisvridende tilskudd er tilskudd kommunen eller fylkeskommunen kan påvirke størrelsen ved egne beslutninger. Dersom en kommune for eksempel bygger ut barnehagene med flere barnehageplasser, vil tilskuddets størrelse endres. De prinsipielle sidene ved denne typen tilskudd er drøftet hos Østre (1993). Ved overføringsreformen av 1986 ble en rekke av disse tilskuddene fjernet, og midlene lagt inn i rammetilskuddet, altså prisenøytrale tilskudd. Dette er tilskudd som er gitt etter såkalte objektive kriterier. Dette er kriterier som kommunene og fylkeskommunene ikke selv kan påvirke størrelsen av. De kan ikke selv bestemme tallet på antall barn i en viss årsklasse eller selv bestemme arealet på kommunen. Vi kunne ha kalt kriteriene for ikke manipulerbare kriterier eller størrelser. Kriteriene er tallstørrelser som ligger fast, eller forhold som kun berører beslutninger hos det enkelte individ. Kommuner og fylkeskommuner kan derfor ikke selv påvirke størrelsen på overføringene til den enkelte kommune eller fylkeskommune. Påvirkningsmuligheten ligger i å påvirke den totale rammen av overføringer, eller å påvirke hvilke kriterier som skal benyttes og deres vektning i systemet. Selve bruken av overføringene kan de selv prioritere innenfor lovgitte rammer, dvs. negativt avgrenset selvstyre. Ved reformen av 1986 ble ca. 50 tilskuddsordninger lagt inn i det prisenøytrale tilskuddet (rammetilskuddet).

Svært mange av de øremerkede tilskuddene var og er i hovedsak utformet som refusjonsordninger. Det kreves som oftest en egen kommunal egenandel. Refusjonene gis enten som enhetstilskudd, som f.eks. barnehagetilskuddet, eller som prosenttilskudd av reelle utgifter eller etter normerte utgifter. I de senere årene er det blitt mer vanlig å gi øremerka tilskudd til nye aktiviteter, som for eksempel innenfor eldreomsorgen og psykisk helse. Tilskuddene gis i henhold til godkjente handlingsplaner, og krever økt aktivitet innenfor disse områdene. Kommunene og fylkeskommunene kan således ikke senke aktiviteten innenfor andre deler av

eldreomsorgen eller psykisk helse. Tilskuddene krever heller ikke egenandeler. Slike tilskudd må mer betraktes som direkte betaling for nye oppgaver. Denne typen øremerka tilskudd vil være å betrakte som prisnøytrale tilskudd. Tilskuddsformen har imidlertid uheldige fordelingsmessige virkninger, jfr. for øvrig Østre (1993).

Hensikten med reformen av 1986 var at det skulle bli en dreining fra prisvridende tilskudd til prisnøytrale tilskudd, altså fra øremerka tilskudd til rammetilskudd. I praksis har utviklingen siden 1986 vært det motsatte. Veksten i øremerka tilskudd har vært sterkere enn veksten i rammetilskuddene. I 1988 var fordelingen mellom rammeoverføringer og øremerka tilskudd til kommunesektoren henholdsvis 83.7 % og 16.3 % (St.prop. nr. 1 (1996-97)). I 1998 var tilsvarende relative fordeling (anslag) 64 % og 36 % (St.prop. 69 (1998-99)). Tallene er eksklusiv arbeidsmarkedstiltak og flyktninger. Veksten skyldes dels nye tilskudd og dels vekst innenfor allerede eksisterende tilskudd, og ikke minst overgang til innsatsstyrt finansiering innenfor sykehussektoren og opptrapping i forbindelse med eldresatsingen og satsingen innenfor psykisk helse. Tallene viser imidlertid at en betydelig del av statens overføringer kommer som øremerka tilskudd, både prisnøytrale og prisvridende tilskudd. I og med at mottak av mange av tilskuddene krever kommunale egenandeler eller opprettholdelse av tidligere aktivitetsnivå, vil dette favorisere kommuner og fylkeskommuner med god økonomi. Store deler av kommunesektoren har imidlertid reist kritikk mot Stortingets utstrakte bruk av øremerka midler. Det er derfor utpekt en del forsøkskommuner der en rekke øremerka tilskudd er lagt inn i rammeoverføringene. Det store barnehagetilskuddet er imidlertid holdt utenfor forsøksordningen

### **3. PRISNØYTRALE TILSKUDD. (Inntektssystemet).**

Fordelingen av prisnøytrale tilskudd til kommuner og fylkeskommuner er med unntak av de skjønsmessige tildelingene, gjort etter bestemte regler. Omtalen nedenfor vil konsentrere seg om rammeoverføringene. Kriteriene og størrelsen på de totale rammeoverføringene, bestemmes av Stortinget. Diskusjonen har i stor grad vært fokusert på kriteriene og måten tilskuddene regnes ut på. Men vi må ikke glemme at størrelsen på de totale overføringene også er svært viktig. Reduseres de totale bevilgningene eller at de ikke holder tritt med prisstigning og økte kostnader ved nye lovpålagte tiltak, vil også overføringsbeløpene ”gå ned” i den enkelte kommune og fylkeskommune. Her vil vanligvis endringen ha størst betydning for de skattesvake kommunene da de statlige overføringene betyr mest her. Størrelsen på det totale overføringsbeløpet, må også sees i sammenheng med skattøret.

Noe av hensikten med det nye inntektssystemet av 1986 var å gjøre overføringssystemet enklere. I praksis har nok ikke dette slått til fullt ut. Systemet er fremdeles komplisert og uoversiktlig. Dette har da også medført at den enkelte kommune og fylkeskommune ikke har skjønt konsekvensene av endringer før etter at de er blitt gjennomført. Protestene har derfor ofte kommet i etterhånd. Endringen som ble gjennomført i grunnskoledelen av den utgiftsutjevnende delen av rammeoverføringene i forbindelse med innføringen av reisetid som kriterium, medførte for eksempel at en kommune i Hedmark fikk redusert sine overføringer med millionbeløp. Ingen hadde skjønt dette på forhånd. Endringer har vært både endringer i kriterier og vekter og endringer som følge av innlemming av øremerka tilskudd eller bortfall av tjenester som var lagt inn i rammeoverføringene som for eksempel med innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene medførte at betydelige midler ble løftet vekk fra rammeoverføringene til øremerka tilskudd. Dette medfører videre endringer i kriterieverdiene i det utgiftsutjevnende tilskuddet.

Rammeoverføringssystemet fra 1986 ble etter hvert utsatt for massiv kritikk. Med utgangspunkt i dette satte regjeringa ned et utvalg , Rattsø-utvalget, for å vurdere overføringssystemet. Med utgangspunkt i dette utredningsarbeidet ble overføringssystemet fra og med 1997 endret. Noen prisvridende tilskudd ble lagt inn i de prisnøytrale tilskuddene. De største endringene gjaldt imidlertid hvordan fordelingen skulle være. Omlegningen av den utgifts-og inntektsutjevnenende delen av inntektssystemet medførte generelt en omfordeling av tilskudd fra små kommuner til store kommuner. For at omfordelingen ikke skulle bli for stor, ble regionaltilskuddet og ekstraordinære skjønnstilskudd innført. Disse er nærmere omtalt i kapitlene 3.4 og 3.5.

Nedenfor redegjøres det nærmere for de prisnøytale tilskuddene innenfor rammeoverføringssystemet gjeldene fra 1997, med revisjonen pr 1/1 2000. For en grundigere gjennomgang av systemet henvises det til NOU 1996:1, St.prop. nr. 55 (1995-96) og St.prop. nr. 1 (1996-97) og St.prop. nr. 69 (1998-99), grønt hefte for aktuelle år og rapportene fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Det totale prisnøytrale tilskuddet (rammetilskuddet) består pr. 1/1 2000 av følgende deler:

- innbyggertilskudd med utgifts- og inntektsutjevning og overgangsordning
- Nord-Norge tilskudd
- regionaltilskudd
- skjønnstilskudd
  - ordinært skjønnstilskudd
  - ekstraordinært skjønnstilskudd
- hovedstadstilskudd
- overgangsordning for løpende inntektsutjevning (år 2000)



I tillegg kommer tilskudd utenfor overgangsordningen. Dette er tilskudd til landbrukskontorene. Disse tilskuddene er i praksis lagt til summen av innbyggertilskuddet med utgifts- og inntektsutjevning med overgangsordning. Bakgrunnen for at dette tilskuddet er utenfor overgangsordningen, er at en ikke har funnet gode kriterier for fordelingen til den enkelte kommune. Skulle tilskuddet til landbrukskontorene blitt fordelt etter dagens kriterier i det utgiftsutjevnende tilskuddet, ville kommuner med stor befolkning som for eksempel Oslo få en svært stor del av midlene, mens en landbrukskommune som Os ville ha fått en betydelig reduksjon.

Innføringen av løpende inntektsutjevning fra og med år 2000 fører til at det inntektsutjevnende tilskuddet bevilget på egen post i statsbudsjettet, faller bort.

Fylkeskommunene får ikke noe regionaltilskudd. Kriteriene og størrelsen på tilskuddene er ulike mellom kommuner og fylkeskommuner.

I tabellen nedenfor har vi vist fordelingen av tilskudd til tre kommuner for år 2000. Folketallene er foreløpige tall pr 1.10.99.

**Tabell 3.1. Rammeoverføringer til kommunene Åmot, Porsanger og Karasjok år 2000. 1000 kr.**

Tilskuddstype	Åmot	Porsanger	Karasjok
Innbyggertilts/overgangsordn.	41 559	33 990	24 951
Nord Norge tilskudd	0	23 436	15 302
Regionaltilskudd	0	0	6.168
Skjønnstilskudd	11 017	12.723	10 101
Ordinært	10 400	7 275	6 400
Ekstraordinært	617	5 448	3 701
Hovedstadstilskudd	0	0	0
Overgangsord. Løp.inntektsut	433	795	0
Sum rammetilskudd år 2000	53 009	70 944	56 522
Sum rammetilskudd år 1999	57 799	73 846	61 718
Sum rammetilskudd år 1998	52 460	70 700	61 183
Folketall 1.10.99	4 393	4 397	2 921

Kilde: Kommunal- og regionaldept. Rundskriv H – 28/99. (Grønt hefte) og SSB: Reg stat. 99.

I tabellen ovenfor og i framstillingen nedenfor er det ikke tatt hensyn til Stortingets endringer i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000.

Budsjettforliket med Arbeiderpartiet medførte bl.a. at rammetilskuddet ble økt med 500 mill. kr. Stortingets endringer medfører imidlertid ikke endringer i de prinsipper som beskrives nedenfor. Tabellen illustrerer imidlertid betydningen av de enkelte elementer rammetilskuddet består av. Det er verdt å merke seg Nord-Norge tilskuddets betydning. For Porsanger med omtrent like stort folketall som Åmot, utgjorde det noe over 23 millioner kr i forskjell. Tabell 3.1 viser også at rammeoverføringene kan variere betydelig år for år, noe som kan gjøre det vanskelig å planlegge tjenesteaktivitetene over lengre tid, jfr.

økonomiplanarbeidet. Om forskjellene ovenfor skyldes forutsigbare forhold, har

jeg ikke hatt mulighet til å kontrollere. Forskjellene kan ha sammenheng med at skatteinngangen i den enkelte kommune er ulik år om annet. Med løpende inntektsutjevning vil det bli mer samsvar mellom rammeoverføringer og skatteinngang. Myndighetene nytter dessuten skattøret og rammeoverføringene aktivt i sin makroøkonomiske styring. Store forskjeller år for år berører imidlertid svært mange kommuner.

### **3.1. Løpende inntektsutjevning.**

Skattegrunnlaget varierer mye mellom ulike kommuner. Noen kommuner, spesielt utkantkommuner, får små inntekter gjennom skatter, mens andre kommuner har høye skatteinntekter. Dette skaper ulikt inntektsgrunnlag mellom kommuner. Hensikten med det inntektsutjevvende tilskuddet er å jevne ut inntektsforskjellene mellom skattesterke og skattesvake kommuner. Problemet hittil har vært at inntektsutjevningen inntil år 2000 har bygd på 2 år gamle skattetall. Skatteinngangen varierer år om annet mye. Dette har medført at god skatteinngang et år har medført lavere rammeoverføringer to år etterpå. Enkete ganger faller dette sammen med lav skatteinngang. Dette medførte store svingninger i inntektene til kommunene og fylkeskommunene. Fra og med år 2000 er det innført løpende inntektsutjevning.

I vedlegget har vi illustrert hvordan den løpende inntektsutjevningen med overgangsordning slår ut for kommunene i Hedmark og Finnmark og fylkeskommunene i januar år 2000.

Innføringen av løpende inntektsutjevning fra og med år 2000 medfører at det inntektsutjevvende tilskuddet i opprinnelig form faller bort. Løpende inntektsutjevning er utformet som en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, altså som et 0-sum spill. Dette medfører at det ikke bevilges penger over statsbudsjettet til et eget inntektsutjevvende tilskudd. Den

tidligere bevilgningen er overført til innbyggertilskuddet slik at dette tilskuddets størrelse øker.

Det er imidlertid ikke slik at kommunene er garantert 100 % utjevning.

Overgangsordningen som ble innført for å hindre alt for store omlegninger på en gang, og er vist i tabell 3.2. Tabellen viser at det er først fra år 2001 at overgangsordningen er avsluttet. Men selv etter at overgangstiden er slutt, vil den ikke gi full utjevning for skattesvake kommuner. Ordningen gir imidlertid en langt jevnere fordeling enn tidligere og ivaretar minsteinntektskommunene bedre enn det gamle systemet, jfr. for øvrig tabellene 1 – 3 i vedlegget.

**Tabell 3.2. Overgangsordning for inntektsutjevningen for kommuner og fylkeskommuner.**

År	Kommuner		Fylkeskommuner	
	Referansenivå	Komp.grad	Referansenivå	Komp.grad
1997	100	95	115	96
1998	103	94	116	95
1999	106	92	118	92
2000	108	91	119	19
2001	110	90	120	90

Kilde: St.prop. nr. 55 (1995-96).

Inntektsutjevningen for kommunene vil i år 2000 ha et referansenivå på 108 % av gjennomsnittlig skatteinntang pr innbygger og en kompensasjonsgrad på 91 %, jfr. tabell 3.2. Kommuner med skatteinntekter pr. innbygger på over 140 % av landsgjennomsnittet, trekkes med 50 % av overskytende beløp. Kommuner som har skatteinntekter pr. innbygger som ligger mellom referansenivået og 140 % nivået, hverken får eller trekkes for penger i sammenheng med overgangsordningen.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene vil for år 2000 ha et referansenivå på 119 % og en kompensasjonsgrad på 91 %. Ingen fylkeskommuner trekkes. Fylkeskommuner med et inntektsnivå over referansenivået verken får eller trekkes for penger i denne sammenhengen. Inntektsutjevninga er imidlertid et 0-sum spill. Finansieringen skjer ved at alle kommuner trekkes for et beløp pr. innbygger. Dette beløpet fordeles igjen ut til kommunene etter reglene i overgangsordningen.

Løpende inntektsutjevning innebærer at inntektsutjevningen beregnes fortløpende gjennom året når skatteinntangen for den enkelte måned foreligger. Til og med 1999 har, som nevnt ovenfor, det inntektsutjevningstilskuddet vært beregnet med utgangspunkt i 2 år gamle skattetall. Tilskuddet for 1999 var således basert på tall for 1997. Omlegningen betyr at kommunene ikke lenger må vente i 2 år før en blir kompensert for skattesvikt, eller ”trukket” for ekstra god skatteinntang i forhold til gjennomsnittet. Dessuten unngår en å komme i en situasjon der en får skattesvikt samme år som en får lavt inntektsutjevningstilskudd fordi en for to år siden hadde god skatteinntang.

Totalt ( innbyggertilskudd, inntektsutjevning og utgiftsutjevning) skal ikke overgangen til løpende utgiftsutjevning medføre forskjell verken for kommuner og fylkeskommuner.

Rent praktisk blir inntektsutjevningen beregnet etter følgende ligning:

$$\text{Brutto inntektsutjevning} - \text{finansiering av inntektsutjevningen} = \text{netto inntektsutjevning.}$$

Brutto inntektsutjevning (pr. innbygger) finnes ved å benytte referansenivåene og kompensasjonsgraden for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner.

Inntektsutjevningen gjøres videre selvfinansierende ved at alle kommuner henholdsvis fylkeskommuner trekkes et likt beløp pr. innbygger. Dette beløpet er

det som kalles finansiering av inntektsutjevningen. Brutto inntektsutjevning fratrukket det kommunen/fylkeskommunen er med på å finansiere tilsvarer da netto inntektsutjevning. I boksen nedenfor har vi vist utregningen for Åmot kommune januar år 2000.

Skillet mellom kommuner som får positiv eller negativ inntektsutjevning, vil ligge på skatteinntekter på ca 95 % av landsgjennomsnittet pr. innbygger. Dette innebærer at en ikke får kompensert lav skatteinntekter fullt ut. Det vil fortsatt være forskjell mellom skattesvake og skattesterke kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsen for ikke å ha full inntektsutjevning, er at skattesvake kommuner skal ha et insentiv til å drive næringsutvikling. Om dette er en god begrunnelse er heller tvilsomt. Det ligger imidlertid utenfor dette notatets hensikt å drøfte dette nærmere. Netto inntektsutjevningstilskudd for hele landet, vil etter denne beregningsmåten ligge på kr. 0. Det er imidlertid verdt å merke seg at endelig fordeling først vil bli klarlagt i februar året etter når de endelige skattetall foreligger.

Overgangen til løpende inntektsutjevning fra år 2000 vil imidlertid medføre at 1998 og 1999 vil falle bort som grunnlag for inntektsutjevningen. For kommuner og fylkeskommuner med svak skatteinngang i 1998 og 1999, vil dette kunne medføre betydelige tap i overføringer. Derfor ble det laget en overgangsordning for år 2000.

### **Løpende inntektsutjevning Åmot kommune januar år 2000.**

Gjennomsnittlig inntekt pr innbygger for hele landet var i januar 2000 på kr 1624.

I Åmot var tilsvarende gjennomsnittlig inntekt på kr 1405. Inntektsnivået i Åmot kommune lå derfor under landsgjennomsnittet. Spørsmålet vil da være om Åmot gjennom inntektsutjevninga vil få et tillegg i inntektene. For å finne ut dette trenger vi å regne ut brutto inntektsutjevning.

Brutto inntektsutjevning finner vi ved å beregne referansenivået og kompensasjonsgraden for Åmot kommune.

Referansenivået for år 2000 er 108%. 108 % av landsgjennomsnittet pr innbygger på kr 1624 blir kr 1754.

Kompensasjonsgraden er for år 2000 på 91 %. Kompensasjonsgraden finnes ved å beregne 91 % av differansen mellom referansenivået og inntekt pr innbygger i Åmot kommune

$$\begin{aligned} \text{Kr } 1754 - \text{kr } 1405 &= \text{kr } 349. \\ 91\% \text{ av kr } 349 &\text{ blir kr } 318. \end{aligned}$$

For å finansiere den løpende inntektsutjevninga i januar 2000, ble hver kommune trekt med kr 213 pr innbygger. For å beregne netto inntektsutjevning må vi da foreta følgende regnestykke:

$$\text{Kr } 318 - \text{kr } 213 = \text{kr } 105$$

Dette innebærer at Åmot kommune får en netto inntektsutjevning på kr 105 pr innbygger. Multiplisert med antall innbyggere utgjør dette ca 467 000 kr for Åmot kommune i januar 2000. Dette tallet vil bli justert opp eller ned avhengig av utviklingen i skatteinngangen for kommunen i forhold til resten av landet.

Overgangsordningen i forbindelse med innføringen av løpende inntektsutjevning, vil kun gjelde minsteinntektskommuner og minsteinntektsfylkeskommuner.

Departementets forslag gikk ut på at alle slike kommuner og fylkeskommuner får kompensert 50% av tapet som overstiger 100 kr pr innbygger i forhold til en såkalt

normalår. Normalåret er beregnet ut fra skatteinntektene i årene 1993-97. Finansieringen skjer gjennom den ordinære skjønnsrammen.

En eventuell overgangsordning i år 2001 for kommuner som kom dårlig ut skattemessig i 1999, vil bli vurdert i forbindelse med statsbudsjettet i år 2002. Bakgrunnen for at det ikke garanteres for noen kompensasjon i år 2001, er at skattesystemet ble lagt om i 1999 da selskapsskatten ble en ren statlig skatt. Skatteinngangen i 1999 kan derfor ikke sammenlignes med tidligere år og de endelige skattetalene for 2000 vil først foreligge mars 2001. Kommuner og fylkeskommuner som kommer spesielt dårlig ut i 1999, vil derfor bli vurdert i forhold til skjønnsfordelingen i år 2002.

### **3.2. Innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.**

Også her er det lagt inn overgangsordninger. For en mer detaljert gjennomgang av innbyggertilskuddet med utgiftsutjevning, henvises det til grønt hefte, beregningsteknisk dokumentasjon til St.prop. nr.1.

Innbyggertilskuddet er et tilskudd som regnes ut som et likt tilskudd pr. innbygger. Innbyggertilskuddet ble første gang innført i samband med endringene i 1997. Regjeringa satte for 1997 rammen for dette tilskuddet lik ramma for det totale utgiftsutjevnende tilskuddet for ordningen som gjaldt i 1996, justert for innlemming av øremerka tilskudd eller ordninger som falt bort. Som en følge av innføringen av løpende inntektsutjevning fra år 2000, ble det beløp som tidligere ble benyttet til inntektsutjevning lagt til innbyggertilskuddet.

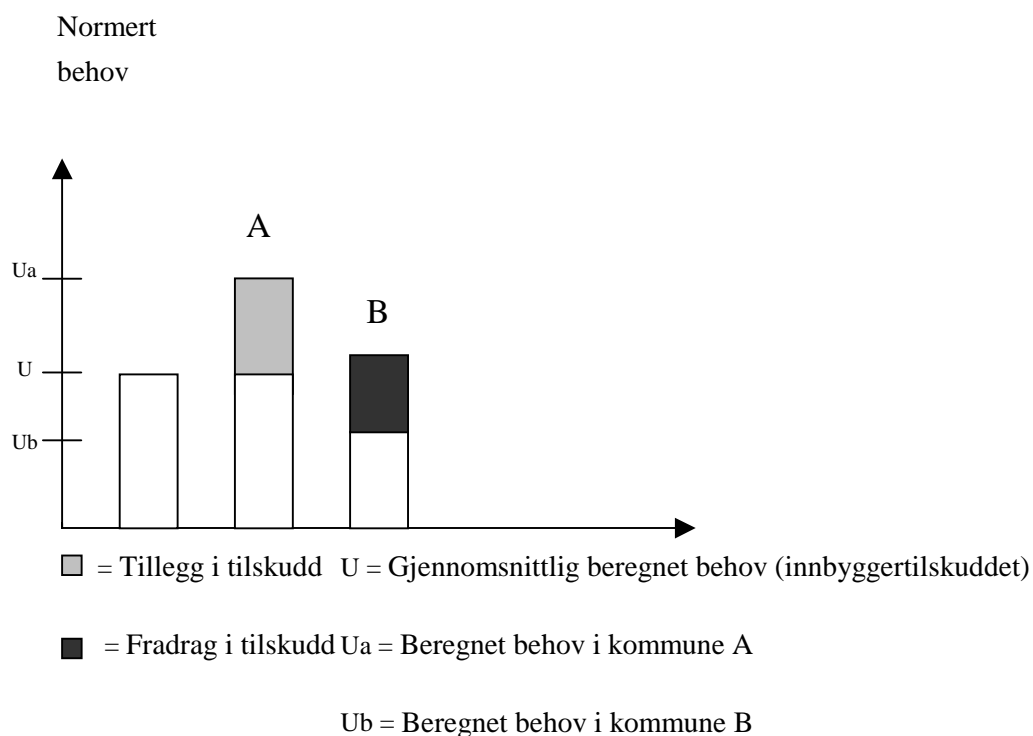
Størrelsen på innbyggertilskuddet får en fram ved å ta sum rammetilskudd for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene fratrukket regionaltilskudd, Nord-Norge tilskudd, skjønnsstilskudd, hovedstadstilskudd og overgangsordningen for løpende inntektsutjevning år 2000, og dele differansen på antall innbyggere i



Norge. Selve innbyggertilskuddet ble for 2000 beregnet til ca.kr 6430 pr. innbygger for kommuner og ca. kr 3380 for fylkeskommuner (Rundskriv H 28/99). Stortingets behandling førte til at disse beløpene ble noe forhøyet, men prinsippet er det samme.

Innbyggertilskuddet får tillegg/fradrag som en følge av utgiftsutjevningen. De kommuner og fylkeskommuner som har høyere normerte utgifter etter beregninger etter utgiftsutjevningende delen, får et høyere beløp enn gjennomsnittet. Dersom beregningene viser et lavere normert utgiftsbehov, får de fradrag på innbyggertilskuddet. Denne omfordelingen med utgangspunkt i kommunenes utgiftsbehov, er forsøkt illustrert i figur 3.1. Kommune A får et tillegg i forhold til normert utgiftsbehov, mens kommune B får et fradrag i forhold til normert utgiftsbehov.

**Figur 3.1. Utgiftsutjevning. Omfordeling mellom kommuner.**



Ved å senke eller heve innbyggertilskuddet, kan staten nytte tilskuddet i sin makroøkonomiske styring. Størrelsen på innbyggertilskuddet er igjen avhengig av både størrelsen på rammetilskuddet og på fordelingen mellom innbyggertilskudd med utgifts- og inntektsutjevning og de andre elementene i rammetilskuddet.

Kostnadene ved å drive de enkelte kommuner og fylkeskommuner varierer betydelig. Kostnadene vil være avhengig av både befolkningsstrukturen og bosettingsstrukturen. Derfor vil kostnadene i stor grad være knyttet opp mot for eksempel alderssammensetningen og hvor de som har behov for tjenestene bor. Kommuner med skjev alderssammensetning med relativt få i arbeidsfør alder og stor avstand mellom de som trenger tjenestene vil ha en mer ugunstig kostnadsstruktur enn kommuner der alderssammensetningen er gunstig og hvor alle bor relativt tett. Den utgiftsutjevnerende delen av tilskuddet skal utjevne forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Dette skjer ved en omfordeling av innbyggertilskuddet. ”Kostbare” kommuner og fylkeskommuner får tillegg, mens ”billige” kommuner og fylkeskommuner får fradrag i forhold til innbyggertilskuddet. Endringene gjøres på grunnlag av et sett såkalte objektive kriterier. Objektive kriterier eller ikke manipulerbare kriterier, er som vist foran kriterier som kommuner og fylkeskommuner ikke kan påvirke, for eksempel antall innbyggere 6-15 år, og som så godt det lar seg gjøre beskriver kostnadsstrukturen.

I forhold til 1996 ble det for 1997 gjort betydelige endringer i kostnadsnøkkelen. Beregningene tar, når det gjelder kommunene, utgangspunkt i kriterier som skal dekke utgiftsbehov innenfor:

- helse- og sosialsektoren
- grunnskolesektoren
- kommunal administrasjon

For fylkeskommunene er det tatt utgangspunkt i følgende kriterier:

- helsesektoren
- videregående opplæring

- samferdselssektoren

Beregningene er gjort i henhold til kostnadsnøkklene vist i tabell 3.3 og 3.5.

For å kunne benytte tabellene må det beregnes en indeks for hver kommune og for hvert kriterium. I tabell 3.4 er kriterieverdiene illustrert for Åmot kommune

**Tabell 3.3. Kostnadsnøkkel for kommunene. 1997 og 2000.**

Kriterium	Vekt 1997	Vekt 2000
Basistillegg	0.026	0.028
Andel innbyggere 0-5 år*	0.032	0.025
Andel innbyggere 6-15 år*	0.289	0.309
Andel innbyggere 16-66 år	0.183	0.130
Andel innbyggere 67-79 år	0.093	0.082
Andel innbyggere 80-89 år	0.132	0.123
Andel innbyggere 90 år og over	0.048	0.045
Andel skilte og separerte 16-59 år	0.071	0.066
Andel arbeidsledige 16-59 år	0.024	0.023
Dødelighet	0.026	0.024
Andel ikke gifte 67 år og over	0.026	0.024
Andel innvandrere	0.005	0.004
Beregnet reisetid	0.034	0.037
Andel innbyggere bosatt spredt	0.011	0.011
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over		0.066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år		0.003
Sum	1.000	1.000

Kilde: St.prop. nr. 1 (1996-97) og St.prop.nr. 69 (1998-99)

\* Endringene skyldes for en stor del at 6 åringene er blitt ”grunnskoleelever”

**Tabell 3.4. Indeks for beregnet utgiftsbehov. Åmot kommune. 2000.**

Kriterium	Indeks kriterium	Vekt	Indeks beregnet utgiftsbehov
Basistillegg	2.2964	0.028	0.0643
Innbyggere 0-5 år	0.8431	0.025	0.0211
Innbyggere 6-15 år	0.8318	0.309	0.2570
Innbyggere 16-66 år	0.9567	0.130	0.1244
Innbyggere 67-79 år	1.4893	0.082	0.1221
Innbyggere 80-89	1.3646	0.123	0.1678
Innbyggere 90 år og over	1.3075	0.045	0.0588
Skilte og separerte 16-59 år	0.9168	0.066	0.0605
Arbeidsledige 16-59 år	1.5895	0.023	0.0366
Dødelighet	1.2559	0.024	0.0301
Ikke gifte 67 år og over	1.5419	0.024	0.0370
Innvandrere	0.1153	0.004	0.0005
Reisetid	1.0469	0.037	0.0387
Bosatt spredtbygd	2.0518	0.011	0.0226
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	1.5775	0.066	0.1041
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0.4897	0.003	0.0015
Sum beregnet utgiftsbehov			1.1471

Kilde: Rundskriv H-28/99 (Grønt hefte).

Dersom indeks kriterium er under 1, viser det at kommunen har et utgiftsbehov lavere enn gjennomsnittskommunen, sett i forhold til kommunens andel av folketallet for dette kriteriet. Og omvendt dersom indeksekriteriet er over 1. Indeks for sum beregnet utgiftsbehov for Åmot er 1.1471. Dette viser at kommunen har et utgiftsbehov som er høyere enn gjennomsnittet og vil få et tilskudd. For år 2000 utgjorde dette ca 11,4 millioner kr.

**Tabell 3.5. Kostnadsnøkkel for fylkeskommuner. 1997 og 2000.**

Kriterium	Vekt 1997	Vekt 2000
Andel innbyggere 0-15 år	0.071	0.072
Andel innbyggere 16-18 år	0.232	0.273
Andel innbyggere 19-34 år	0.088	0.084
Andel innbyggere 35-66 år	0.167	0.153
Andel innbyggere 67-74 år	0.088	0.072
Andel innbyggere 75 år og over	0.120	0.096
Andel dødelighet 0-64 år	0.065	0.049
Andel skilte og separerte 16-59 år	0.014	0.017
Andel enslige og enslige forsørgere	0.025	0.030
Andel rutenett til sjøs	0.012	0.014
Andel innbyggere bosatt spredt	0.008	0.009
Andel areal	0.003	0.004
Andel storbyfaktor	0.006	0.007
Andel befolkning på øyer	0.003	0.004
Andel vedlikeholdskostnader (veg)	0.024	0.028
Andel reinvesteringskostnader (veg)	0.012	0.014
Andel søkere yrkesfag	0.062	0.074
Sum	1.000	1.000

Kilde: St.prop. nr. 1 (1996-97) og st.prop. nr. 69 (1998-99).

Kriteriene er i alt vesentlig demografiske kriterier. Bakgrunnen for hvorfor disse kriteriene er valgt og hvordan vektlegginga av de enkelte kriterier er gjort, vil vi ikke gå inn på her. Dette er nærmere redegjort for i NOU 1996:1 og St.prop.nr. 55 (1995-96), St.prop. nr. 69 (1998-99) og rundskriv H 28/99. Tabellene må forstås slik at når det i tabell 3.3 står at vekta for innbyggere 6-15 år er 0.309 i år 2000, så betyr det at andel innbyggere som er 6-15 år utgjør hele 30.9 % av alle kriteriene. I forhold til kostnadsnøkler før 1997 er det lagt større vekt på å finne kriterier som fanger opp forskjeller i behov for sosialhjelp og barnevern. Den endringen som fikk størst utslag spesielt for små kommuner i 1997, var at basiskriteriets betydning ble halvert. I praksis innebar denne reduksjonen i kriterieverdien for basiskriteriet en reduksjon på ca. 3 mill. kr pr kommune. Kriteriene for bosettingsstruktur har dermed fått redusert betydning. De andre kriteriers betydning økte tilsvarende. Det ble reist kritikk mot at basiskriteriet fikk mindre vekt, fordi dette rammet spesielt små kommuner hardt. Derfor har de øvrige kriteriene for bosettingsstruktur etter hvert igjen fått større betydning fram til år 2000.

I forhold til fordelingen regnet ut etter kostnadsnøkkel for 1996, fikk vanligvis kommuner under 5.000 innbyggere et betydelig lavere beregnet utgiftsbehov. Kommuner over 10.000 innbyggere fikk et noe høyere beregnet utgiftsbehov enn tidligere. «Taperne» i det nye systemet fra 1997 var dermed de små kommunene opp til ca. 5000 innbyggere. Disse "tapene" er forsøkt kompensert gjennom regionaltilskuddet og ekstraordinære skjønnskudd.

Som det går fram av tabellene 3.3 og 3.5 er det gjort endringer ved at vektinga av kriteriene er endra og at det er kommet til nye kriterier. Endringer i vektinga skyldes flere forhold. For det første vil innføring av nye kriterier føre til at de andre kriteriene får lavere vekting. Dette skjedde ved at øremerka tilskudd til psykisk utviklingshemmede ble overført til det utgiftsutjevnende tilskuddet. Andre endringer i vektinga skyldes at tidligere øremerka tilskudd blir overført det utgiftsutjevnende tilskuddet uten at det blir innført nye kriterier. Videre er kriterieverdier endret ved at en ønsker å gi enkelte kriterier større vekt.

Kriterieverdiene for den enkelte kommune kan også endres ved at selve beregningsmåten for kriteriet endres. Som eksempel på dette kan nevnes at kriteriet reisetid utredes nå. Dette kan føre til at kriteriet reisetid kan bli endret og medføre en endret fordeling kommunene imellom.

Det vil i praksis være umulig å fange opp alle sider ved kommunal virksomhet gjennom valg av kriterier og vekter. Valg av kriterier og vekter vil imidlertid ha mye å si for den enkelte kommune og fylkeskommune. Noe av kritikken mot ovennevnte kriterievalg og valg av vekter, er at det ikke tar godt nok vare på kostnader ved bosettingsstrukturen. Problemer vil en også møte når øremerka tilskudd skal lemnes inn i dette tilskuddet. Dersom en ikke skal lage nye kriterier for hver ny oppgave som legges inn, og dermed en ny vektfordeling, må en forsøke å se om noen av de opprinnelige kriteriene fanger opp den oppgaven som skal legges til ordningen. Dette kriteriet vil da måtte få større vekt.

*Overgangsordningen utgiftsutjevning.* For at kommuner og fylkeskommuner ikke skal få for store endringer fra et år til et annet ved f.eks. kriterieendringer, er det innført en overgangsordning. Dette innebærer at innlemming av øremerka tilskudd, oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene, systemendringer og regelendringer skal få en overgangsperiode på 5 år. Etter 5 år vil fordelingen bli helt etter det kostnadsnøkkelen skulle tilsi. Har en valgt kriterier som beskriver tjenestens kostnadsstruktur eller tidligere fordeling godt, blir det ikke store endringer kommunene imellom. Men hvis en ikke har kriterier som beskriver tjenesten eller den opprinnelige fordelingen det øremerka tilskuddet gikk til godt, kan en risikere at fordelingen blir endret i forhold til opprinnelig fordeling. Overgangsordningen på 5 år er et forsøk på å jevne ut eventuelle endringer over flere år. Endringer i kriterieverdiene får imidlertid fullt gjennomslag fra første år, dvs. endringer i for eksempel antall innbyggere 0-5 år.

### 3.3. Nord-Norge tilskuddet.

Det er vanlig antatt at det er dyrere å drive kommuner i Nord-Norge enn for øvrig i Norge. Som ledd i regionalpolitikken ønsker en dessuten å sikre at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge har et bedre servicetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Dette gjøres ved at kommuner og fylkeskommuner får et særskilt tilskudd pr. innbygger, avhengig av hvilket fylke de bor i. Satsen er lavest Nordland og høyest i Finnmark. Tilskuddet utgjør betydelige tilskudd til den enkelte kommune og fylkeskommune. For å illustrere størrelsesorden vises det til regjeringens forslag til tilskudd for år 2000, tabell 3.6. Tilskuddets størrelse endres hvert år gjennom forslag fra Regjeringa og vedtak i Stortinget.

**Tabell 3.6. Nord-Norge tilskudd, sats pr. innbygger. År 2000.**

Fylke	Kommuner. Sats pr innbygger	Fylkeskommuner Sats pr innbygger
Nordland	1 141	1 289
Troms	2 189	1 546
Finnmark	5 330	1 805

Kilde: Rundskriv H-28/99. Kommunal- og regionaldepartementet.

For å illustrere tilskuddets betydning, fikk f.eks. Porsanger og Karasjok, med henholdsvis 4397 og 2921 innbyggere en merinntekt på kr 23,4 og 15,3 mill. kr i forhold til tilsvarende kommuner i Sør-Norge (jfr. tabell 3.1)

### 3.4. Regionaltilskudd

Bakgrunnen for dette tilskuddet er at mange av landets minste kommuner i distriktene tapte på endringene i kostnadsnøklerne i den utgiftsutjevnende delen av rammetilskuddet ved omlegningen i 1997. Den kommunale tjenesteproduksjonen



er imidlertid viktig for å bevare både sysselsetting og bosetting i disse distriktene. Derfor ble det fra 1997 opprettet et nytt tilskudd, nemlig regionaltilskudd for små utkantkommuner med lave skatteinntekter, for dermed å sikre mer stabile rammebetingelser og opprettholde et høyt tjenestetilbud. Det er imidlertid satt følgende betingelser:

- Kommunen må ha færre enn 3000 innbyggere.
- Skatteinntektene må være lavere enn 110 % av landsgjennomsnittet
- Tilskuddet graderes etter avgrensningen av distriktspolitiske virkemidlers geografiske virkeområde
  - virkeområde A som omfatter Finmark og Nord-Troms
  - virkeområde B-D

Kommuner utenfor virkeområdene får ikke tilskudd, selv om de oppfyller de to første kriteriene. Regionaltilskuddets størrelse har blitt trappet opp hvert år for å kompensere for tap i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet. Tap som ikke blir fanget opp av regionaltilskuddet, kompenseres gjennom den ekstraordinære delen av skjønnstilskuddet. For år 2000 er satsene for virkeområde A kr 6.168 000 og virkeområde B,C og D kr 2.673 000 (rundskriv H-28/99). Konsekvensen ved å få eller miste et slikt tilskudd har derfor stor økonomisk betydning for en kommune. Kommuner som balanserer på grensa med 3000 innbyggere og/eller inntektsnivået på 110 %, vil kunne få store variasjoner i inntektene år om annet. Stor-Elvdal kommune hadde i 1999 en stor innflytting av flyktninger, slik at de så vidt passerte 3000 innbyggere. Kommunen står i fare å miste en inntekt på nesten 2,7 millioner kr.

### **3.5. Skjønnstilskudd**

Dette er et tilskudd som gis etter skjønn. Fra og med 1997 er tilskuddet todelt, nemlig et ordinært skjønnstilskudd og et ekstraordinært skjønnstilskudd.

Det ordinære tilskuddet skal fange opp spesielle utgiftsbehov på grunn av lokale kostnadsforhold og være en sikkerhet mot uforutsett inntektssvikt. Som eksempler på lokale kostnadsforhold blir i grønt hefte nevnt ressurskrevende brukere av pleie- og omsorgstjenesten og ekstraordinære store kostnader i forbindelse med språkdelingsbehov. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet tar ikke hensyn til kapitalkostnader. Skjønnssrammen kan derfor også brukes til å kompensere helt nødvendige investeringsutgifter. Dessuten kan skjønnsmidler også nyttes overfor kommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon, men da bare på helt bestemte vilkår. Tilskuddet fordeles etter tilråding fra fylkesmannen når det gjelder kommunene.

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet skal gis som kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som taper på omlegningen av overføringssystemet, og som ikke får dekket denne svikten gjennom det nye regionaltilskuddet. Meningen med dette tilskuddet er med andre ord at ingen kommune skal tape på omlegningene i overføringssystemet, og at fylkeskommuner som taper over et visst beløp pr. innbygger, skal få tapet sitt kompensert.

### **3.6. Hovedstadstilskuddet.**

Fra 1999 ble selskapsskatten gjort statlig. For å kompensere bortfallet ble det kommunale skattøret hevet med ca 1.5%. Likevel var det spesielt tre grupper kommuner/fylkeskommuner som tapte på denne omlegningen. Det var kraftkommuner, en del mindre og mellomstore kommuner med høye inntekter fra bedrifter og Oslo. Kraftkommunene fikk kompensasjon ved at naturressursskatten

ble forhøyet. De resterende kommunene med unntak av Oslo fikk sin kompensasjon gjennom at rammen for skjønnsmidler ble hevet.

For Oslo ble det innført et eget hovedstadstilskudd i inntektssystemet. Hovedstadstilskuddet gjelder både Oslo som kommune og fylkeskommune. Tilskuddet kompenserer for halvparten av inntektsbortfallet som Oslo fikk ved at selskapsskatten ble rent statlig. Hovedstadstilskuddet ble finansiert gjennom et likt trekk i innbyggertilskuddet for kommuner og fylkeskommuner. For år 2000 er det dessuten de statlige teatrene blitt overført til Oslo. Kompensasjon for denne merutgiften er lagt til hovedstadstilskuddet. Regjeringens begrunnelse for å opprette et eget tilskudd, var også at de vurderte det slik at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad.

### **3.7. Sluttkommentar**

Rattsø-utvalgets innstilling om overføringssystemet i kommunene ble møtt med stor skepsis i utkant-Norge. Protestene førte til at Regjeringa garanterte at kommuner og fylkeskommuner ikke skulle tape på en eventuell omlegning. Flere av Rattsø utvalgets forslag til endringer er lagt inn i inntektssystemet. For å kompensere de negative virkningene for mindre kommuner i utkantene, ble det gjort et par «kunstgrep», nemlig å innføre et regionaltilskudd og å legge til skjønnsporten. I motsetning til kommunene, får ikke fylkeskommunene kompensert for bortfallet av de første 60 kronene pr. innbygger. Ordningen med tapskompensasjon er blitt videreført. Hva Stortinget vil gjøre av forandringer framover, vil ikke kunne bli klargjort før den enkelte behandling som skjer for hvert år. Det vil derfor kunne skje endringer år for år i tråd med Stortingets vanlige behandling av kommunenes inntekter. Stortinget har imidlertid bedt Regjeringa legge fram forslag til framtidig løsning av tapskompensasjonen i forbindelse med kommuneøkonomiproposisjonen for 2001.

Et nytt kunstgrep er også hovedstadstilskuddet som opprinnelig er gitt som kompensasjon for bortfall av selskapsskatten. Det som imidlertid går igjen som en rød tråd, og som også er med på å gjøre systemet svært komplisert og vanskelig å forstå, er at ingen kommune skal tape på omlegningene.

Undersøkelser har da også vist at den relative fordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommune har holdt seg forholdsvis stabil, selv om omlegningene i selve systemet har vært store. Dette skyldes i alt vesentlig to forhold. For det første ble det ved innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 lagt vekt på at inntektene til kommunene og fylkeskommunene ikke skulle endres radikalt. Dette medførte at en valgte kriterier og vektning av disse på en slik måte at kravet om å ikke endre inntektsnivået vesentlig, ble oppfylt. For det andre medfører alle overgangsordningene og kompensasjonstiltakene som etter hvert er tillagt systemet, til å opprettholde kravene om en relativ stabil fordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Endringene har derfor ikke ført til de store endringene i relativ fordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner som mange hadde fryktet og som andre igjen ønsket.

#### **4. Eksempel på beregning av innbyggertilskuddet med inntekts- og utgiftsutjevning.**

I beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (1999-2000), Rundskriv H-28/99 (grønt hefte), er det gitt et eksempel på hvordan innbyggertilskuddet med utgifts- og inntektsutjevning regnes ut. I eksemplet for 2000 er Ringerike kommune nyttet som eksempel. I stedet for Ringerike kommune kan du selv sette inn data fra din egen kommune. Regneeksemplene vist vedlegg 3 og 4 i grønt hefte.

## **Referanser.**

KAD: 97 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Beregningsteknisk dokumentasjon til st.prop. nr. 1 (1996-97). Rundskriv H-15/96. Grønt hefte.

KR:99. Inntektssystemet i kommuner og fylkeskommuner 2000. Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prop. nr. 1 (1999-2000). Rundskriv H-28/99. Grønt hefte.

KR: 00. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 1999.

SSB: Regionalstatistikk 8/96. Kommuneregnskaper 1995.

SSB: Regionalstatistikk 8/99. Folketall i kommunene 1999.

Stolp, Børre: Utrykte tabeller. 2000.

St.prop. nr. 55 (1995-96): Om kommuneøkonomien 1997 m.v. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.prop. nr. 60 (1997-98): Om kommuneøkonomien 1999 m.v. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prop.nr. 69 (1998-99): Om kommuneøkonomien 2000 m.v. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prop. nr. 1 (1996-97): For budsjetterminen 1997. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

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

Østre, Stein: Kommunaløkonomiske prinsipper. Bedriftøkonomenes Forlag A/S. 1993

## VEDLEGG.

### Løpende inntektsutjevning.

Nedenfor har vi vist hvilke konsekvenser løpende inntektsutjevning har for kommuner i Hedmark og Finnmark januar år 2000.

**Tabell 1. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Hedmark.**

Kommune	Skatt pr innbygger	Skatt pr. innbygger Prosent av landsgj	Inntekts- Utjevning pr innbygger	Skatt og inntektsutj pr innbygger	Skatt og inntektsutj Prosent av landsgj.
Kongsvinger	1 368	84,2	139	1 507	92,7
Hamar	1 443	88,8	70	1 513	93,2
Ringsaker	1 306	80,4	195	1 501	92,4
Løten	1 259	77,5	237	1 497	92,1
Stange	1 310	80,7	191	1 501	92,4
Nord-Odal	1 275	78,5	224	1 498	92,2
Sør-Odal	1 355	83,4	151	1 505	92,7
Eidskog	1 131	69,6	354	1 485	91,4
Grue	1 060	65,2	419	1 479	91,0
Åsnes	1 231	75,8	263	1 494	92,0
Våler	1 343	82,7	161	1 504	92,6
Elverum	1 457	89,7	57	1 515	93,2
Trysil	1 420	87,4	91	1 511	93,0
Åmot	1 405	86,5	105	1 510	93,0
Stor-Elvdal	1 282	78,9	217	1 499	92,3
Rendalen	1 137	70,0	349	1 486	91,5
Engerdal	788	48,5	666	1 454	89,5
Tolga	973	59,9	498	1 471	90,6
Tynset	1 322	81,4	180	1 502	92,5
Alvdal	1 376	84,7	131	1 507	92,8
Folldal	1 135	69,9	351	1 486	91,5
Os	1 051	64,7	427	1 478	91,0

Kilde: Børre Stolp . Utrykte tabeller

**Tabell 2. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Finnmark.**

Kommune	Skatt pr. innbygger	Skatt pr. innbygger. Prosent av landsgjns.	Inntekts- Utjevning pr innbygger	Skatt og inntektsutj. pr innbygger	Skatt og inntektsutj. Prosent av landsgjns.
Vardø	1 677	103,2	-142	1 534	94,5
Vadsø	1 511	83,0	8	1 519	93,5
Hammerfest	1 475	90,8	41	1 516	93,3
Kautokeino	993	61,1	480	1 473	90,7
Alta	1 311	80,7	190	1 501	92,4
Loppa	1 098	67,6	384	1 482	91,3
Hasvik	1 281	78,8	218	1 499	92,3
Kvalsund	1 152	64,8	426	1 478	91,0
Måsøy	1 734	106,8	-195	1 540	94,8
Nordkapp	1 381	85,0	127	1 508	92,8
Porsanger	1 439	88,6	74	1 513	93,1
Karasjok	1 236	76,1	259	1 495	92,0
Lebesby	1 281	78,9	218	1 499	92,3
Gamvik	1 345	82,8	160	1 504	92,6
Berlevåg	1 353	83,3	152	1 505	92,7
Tana	1 208	74,4	284	1 492	91,9
Nesseby	1 184	72,9	306	1 490	91,7
Båtsfjord	1 736	106,8	-196	1 540	94,8
Sør-Varanger	1 411	86,9	99	1 510	93,0

Kilde: Børre Stolp. Utrykte tabeller

Gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger i januar for hele landet var kr 1 624. Tabellene 1 og 2 viser at det er betydelig forskjeller i skatteinntekt pr innbygger mellom kommunene. I Engerdal var skatteinntekta pr innbygger kr 788, mens den var på kr 1 736 i Båtsfjord. Løpende inntektsutjevning medfører imidlertid en betydelig utjevning kommunene imellom. Mens Båtsfjord har en inntekt på kr 1.540 pr innbygger etter



utjevning, er det tilsvarende tallet for Engerdal kr 1 454. Dersom Engerdal hadde hatt samme skatteinntekt pr innbygger som Båtsfjord, ville dette ha utgjort ca 118000 kr i merinntekt for januar. Forutsatt samme relative fordeling for de resterende månedene, ville dette ha gitt Engerdal dette i merinntekt. Nå kan det være spesielle inntektsforhold som gjør at Finnmarks kommunene kommer så høyt i januar. I Hedmark er det enkelte som hevder at Engerdal får for høye overføringer fra staten. Dersom inntektsnivået pr. innbygger hadde vært det samme i Engerdal som i Ringsaker, ville Engerdal ha fått en økt inntekt på kr 58.000 i januar, eller omvendt dersom inntektsnivået i Ringsaker hadde vært like lavt som i Engerdal, ville Ringsakers inntekter i januar ha vært 1.935.000 lavere. Dersom forskjellene i skatteinntekter ikke endres i løpet av året, gir altså dette Ringsaker en merinntekt på ca 2 mill kr. i forhold til inntektsnivået i Engerdal selv etter inntektsutjevning

**Tabell 3. Løpende inntektsutjevning januar år 2000. Skatt pr. innbygger. Fylkeskommunene.**

Fylkes- kommune	Skatt pr. innbygger	Skatt pr. innbygger. Prosent av landsgj	Inntektsutjevni ng pr. innbygger	Skatt og inntektsutj. pr innbygger	Skatt og inntektsutj. Prosent av landsgj.
Østfold	769	88,5	69	838	96,5
Akershus	1 080	124,5	-172	908	104,5
Oslo	1 199	138,1	-172	1 028	118,3
Hedmark	701	80,7	132	832	95,8
Oppland	692	79,6	140	831	95,7
Buskerud	878	101,1	-30	848	97,6
Vestfold	813	93,6	29	842	97,0
Telemark	718	82,6	116	834	96,0
Aust-Agder	717	82,6	116	834	96,0
Vest-Agder	748	86,1	88	836	96,3
Rogaland	974	112,1	-117	857	98,6
Hordaland	873	100,5	-25	848	97,6
Sogn og Fjordane	773	89,0	65	839	96,6
Møre og Romsdal	785	90,3	55	840	96,7
Sør-Trøndelag	814	93,7	29	842	97,0
Nord- Trøndelag	585	67,3	237	822	94,6
Nordland	704	81,1	128	832	95,8
Troms	741	85,4	94	836	96,2
Finnmark	756	87,0	82	837	96,4

Kilde: Børre Stolp. Utrykte tabeller

Som på kommunenivå fører inntektsutjevningen til et jevnere inntektsnivå. Om ikke skatteforskjellene forsvinner, blir forskjellene betydelig mindre. Det er stort sett bare Oslo og Akershus som skiller seg ut fra de andre fylkeskommunene.