



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.prp. nr. 62

(1999-2000)

Om kommuneøkonomien 2001 m.v.

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 19. mai
2000, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Fornyelse av offentlig sektor lokalt - hovedpunkter i proposisjonen

1.1 Utfordringer for kommunesektoren

Publikum møter kommunen og fylkeskommunen som produsent av en rekke tjenester som vi ofte benytter: fra vannforsyning, vei og kollektivtrafikk til barnehagetjenester, skoler, eldreomsorg og sykehus. Kommunesektoren står i dag for størstedelen av produksjonen av offentlige velferdstjenester, og denne proposisjonen viser at produksjonen av tjenester innenfor f.eks. helse, pleie- og omsorg og barnehager har vært økende gjennom hele nittitallet.

Samtidig som vi møter kommunen som produsent av offentlige tjenester, er kommunen også den arenaen der den enkelte har størst mulighet for å øve innflytelse gjennom direkte deltagelse i det politiske liv, eller gjennom å påvirke på annen måte i lokalsamfunnet.

Velferdsutfordringene framover er store. Befolkningens alderssammensetning vil i seg selv føre til økt etterspørsel av kommunale tjenester utover på 2000-tallet. Ved siden av at behovet for tjenester øker, står også kommunene ovenfor et arbeidsmarked der tilgangen på arbeidskraft etter hvert vil bli knappere. Samtidig har publikums forventninger både til omfang og kvalitet på tjenestene endret seg. Valgfrihet, behov for individuelle løsninger og økt tilgjengelighet er krav som settes sterkere i fokus. Behov for mer moderne, mer effektive og mer brukervennlige tilbud vil gi store utfordringer til både stat og kommune i årene framover.

En forutsetning for modernisering og effektivisering av kommunal sektor, er at den statlige detaljstyringen reduseres og at kommunene blir gitt større mulighet for selvstendige prioriteringer og valg tilpasset lokale forhold. Større kommunal frihet til å forta egne valg vil også bidra til å levendegjøre lokaldemokratiet. Kommunene må ha et spillerom som gjør det interessant for folk å delta i lokalpolitikken. At innbyggerne deltar og ulike synspunkter kommer fram, er også et nødvendig fundament for å skape en effektiv kommunal forvaltning.

Styrking av lokaldemokratiet og mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren er viktige mål for regjeringens arbeid med å fornye offentlig sektor lokalt. Departementet vil peke på følgende tre viktige elementer i dette arbeidet:

1) Oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene samt kommune- og fylkesinndeling

Oppgavefordelingsutvalget vil legge fram sin utredning 3. juli. Departementet vil på grunnlag av denne utredningen og en etterfølgende høringsrunde legge fram en sak for Stortinget våren 2001.

Kommuneinndeling og interkommunalt samarbeid drøftes i proposisjonnens kap. 18. Her foreslås etablert et nytt inndelingstilskudd i inntektssystemet.

met, som sikrer videreføring av rammeoverføringene i 10 år til kommuner som slutter seg sammen.

2) Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

Proposisjonen markerer en klar omlegging av prinsippene for statlig styring: fra detaljstyring gjennom øremerking og regelverk til mål- og resultatstyring basert på konsultasjoner og KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering). I etterfølgende punkt 1.2 gis det en nærmere omtale av denne omleggingen.

3) Tilrettelegging for lokalt utviklingsarbeid

Oppgavefordeling, inndeling og styringssystem er sentrale rammebetingelser for kommunesektorens muligheter til omstilling og fornyelse. Innenfor disse overordnede rammebetingelsene vil utviklingen i lokaldemokratiet og effektiviteten i ressursbruken avhenge av lokalt utviklingsarbeid og lokale tilpasninger i den enkelte kommune og fylkeskommune. Statens rolle vil her primært være av tilretteleggende karakter gjennom for eksempel å bidra med veiledning, prosjektstøtte og erfaringsformidling.

I punkt 1.2 presenteres noen utvalgte eksempler på lokalt utviklingsarbeid.

1.2 Virkemidler for omstilling og fornyelse

1.2.1 Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

Proposisjonen markerer en omlegging av prinsippene for statlig styring både når det gjelder de finansielle virkemidlene, forenkling av regelverk rettet mot kommunesektoren og større satsing på nye styringsformer basert på dialog og veiledning mellom stat og kommune.

1. Finansielle virkemidler - Innlemming av øremerkede tilskudd og økt skatteandel

Tjenestetilbudet i kommunene må utformes slik at innbyggerens velferd blir størst mulig. Nettopp på grunn av at de er mindre geografiske områder, kan kommuner og fylkeskommuner på en bedre måte enn staten tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens ønsker og behov og lokale kostnadsforhold. Slik oppnås en desentraliseringsgevinst. Foruten en likeverdig fordeling av midlene, er det en forutsetning at kommunene har en viss handlefrihet til å foreta prioriteringer. Rammefinansiering gir en slik handlefrihet forutsatt at kommunene ikke bindes opp for mye på andre måter. Samtidig er det viktig ut fra hensyn til kostnadseffektiviteten at kommunene har et insitament til å produsere billigst mulig. Rammefinansiering sikrer at det er den som iverksetter effektivisering som også får gevinsten.

På statsbudsjettet for 2000 er det 92 øremerkede tilskuddsposter i det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner. I løpet av det siste tiåret har andelen øremerkede tilskudd av de statlige overføringene fra staten til kommunesektoren økt fra om lag 20 til om lag 40 pst. Regjeringen ønsker å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd, og legger derfor i denne proposisjonen fram en plan for avvikling eller innlemming i inntektssys-

temet av øremerkede tilskudd i perioden 2001-2007. Formålet er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommunene og fylkeskommunene større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpasning til lokale forhold.

I tillegg til å fremme kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet, vil planen frigi ressurser som kan overføres fra administrasjon og kontroll til tjenesteproduksjonen. Fordi øremerkede tilskudd forsterker inntektsforskjeller, vil planen også gi en jevnere inntektsfordeling mellom kommuner.

I planen foreslås at 14 tilskudd innlemmes/delvis innlemmes/avvikles i 2001. I årene 2002-2007 tas det sikte på å innlemme/delvis innlemme/avvikle 39 tilskudd. I vurderingen er det lagt vekt på administrative kostnader, hvor lenge tilskuddet har eksistert, om staten nytter lovstyring på samme område, om målene med tilskuddet er nådd, og om tilskuddet er knyttet til en tidsavgrenset statlig plan eller satsning.

For en nærmere omtale av innlemming av øremerkede tilskudd vises det til kapittel 2.3.

Det vises også til forslaget i kapittel 10 i denne proposisjonen om å øke den lokale forankringen av kommunesektorens inntekter ved å øke andelen som kommer fra skatt til om lag 50 prosent.

2. Forenkling av regelverk mot kommunesektoren

Statlig regelverk vil i hovedsak måtte utformes som en ensartet norm for hele landet. Det vil være vanskelig å imøtekomme lokale ønsker og behov gjennom slike standardiserte løsninger, enten det gjelder selve tjenestetilbudets innhold, organisering eller omfang. Frihet til lokal tilpasning vil i større grad kunne sørge for at lokale preferanser oppfylles.

Konkrete tungtveiende nasjonale hensyn må ligge til grunn for at statlig regelverk og ordninger overfor kommunesektoren skal innføres eller opprettholdes. Rammelovgivning stimulerer det lokale demokratiet ved at kommunens og fylkeskommunens folkevalgte gis mulighet til å finne egne løsninger på oppgaver. Slike virkemidler markerer og tydeliggjør lokalt ansvar. Mer detaljerte reguleringer markerer statlig nasjonalt ansvar og toner ned det lokale ansvaret.

Regjeringen vil som et ledd i programmet for fornyelse av offentlig sektor gjennomgå statlig regelverk rettet mot kommunesektoren med sikte på å gi kommunesektoren større handlefrihet. Regelverk som innebærer unødige bindinger på tjenesteproduksjon, organisering og forvaltning i kommuner og fylkeskommuner bør avskaffes eller endres. Regjeringen la nylig fram forslag om endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning. De foreslåtte endringene vil innebære mindre statlig kontroll med kommunesektoren. For en nærmere redegjørelse av forenkling av regelverket vises det til kapittel 16.

3. Nye styringsformer basert på dialog og veiledning mellom stat og kommune *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*

Regjeringen har iverksatt en prøveordning for konsultasjoner med kommunesektoren v/Kommunenenes Sentralforbund i forbindelse med statsbudsjettet.

En tar sikte på å holde fire årlige møter der spørsmål av betydning for de kommunaløkonomiske rammene er tema. Regjeringen mener at konsultasjonsordningen bl.a. kan bidra til å skape en felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Konsultasjonsordningen vil også kunne redusere behovet for statlig styring gjennom regelverk og øremerking av midler, gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet og gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser. For en nærmere orientering om konsultasjonsordningen vises det til kapittel 3.

KOSTRA-prosjektet

Det har i lengre tid vært arbeidet systematisk for å fremskaffe bedre styringsdata for kommunal sektor. KOSTRA-prosjektet (KOMMune-STat-RAPportering), er planlagt innført i alle kommuner fra 2001. For 1999 rapporterer om lag 100 kommuner og fem fylkeskommuner etter KOSTRA-modellen. Rapporteringssystemet kan gi bedre informasjon om alle områder av kommunal tjenesteproduksjon. Et av hovedformålene med prosjektet er å knytte aktivitets- og kostnadsdata bedre sammen. Dette betyr at mulighetene for å gi gode anslag på produktivitetsutviklingen i sektoren blir sterkt forbedret. Samtidig med KOSTRA har SSB utviklet en ny kommunegruppering for å forbedre kommunenes muligheter til å utføre relevante sammenligninger. KOSTRA-dataene for 1999 er lagt ut på internett der kommunene er gruppert etter respektive kommunegruppering. Status i KOSTRA-prosjektet blir omtalt i kapittel 25, der det også vises rapportering med KOSTRA-data på oppvekstsektoren for et utvalg av kommuner.

Regional stats veiledningsrolle

Regional statsforvaltning har en sentral rolle som veiledningsorgan i forhold til kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet har nylig publisert en veileder for bruk av et såkalt forventningsbrev til bruk i fylkesmannens arbeid med samordning av den kommunerettede statlige styringen på regionalt nivå. Brevet kan bl.a. bidra til å dokumentere hva kommunene plikter å gjøre og hva de står fritt til å gjøre. Dette som et utgangspunkt for dialog med kommunene for å skape en gjensidig forståelse for hvordan den enkelte kommune best kan gjennomføre statlige oppgaver den er pålagt å løse. Uavhengig av om fylkesmennene benytter seg av forventningsbrev eller ikke, er det viktig at regional statsforvaltning vektlegger veiledning og dialog med kommunene. Forventningsbrevet er nærmere omtalt i kapittel 27.3.

1.2.2 Lokalt utviklingsarbeid

Gjennom endringer i virkemiddelbruken i den statlige styringen av kommunesektoren, og gjennom endringer i inndeling og oppgavefordeling, vil rammebetingelsene for omstilling og fornying forbedres. Kommunene må imidlertid også legge vekt på utvikling og fornying i egen organisasjon. Som det framgår i kapittel 19 indikerer ulike studier innen flere kommunale tjenesteområder vesentlige forskjeller i kostnadseffektivitet mellom kommunene. Selv om det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner, tyder analyser på et visst effektiviseringspotensiale i kommunal sektor.

I kapittel 15 redegjøres det for situasjonen for lokaldemokratiet. Regjeringen legger vekt på at det for kommunene selv må være en overordnet målsetting å fremme lokaldemokratiet gjennom å legge til rette for økt deltagelse og brukermedvirkning.

Organisasjons- og kompetanseutvikling

Arbeid med sikte på mer effektiv ressursbruk innen offentlig forvaltning er viktig. Flere kommuner og fylkeskommuner arbeider med store omstillingsoppgaver knyttet til egen organisasjon. Dette dreier seg både om arbeid med bedre rapporteringsrutiner, planprosesser m.v., og arbeid med å forbedre og utvikle organisasjonen og de ansattes kompetanse.

Gjennom nittitallet var det en tendens til at kommunene i større grad prøvde å tilpasse egen organisasjonsmodell til egne behov. Storbyene har i stor grad valgt en områdemodell som innebærer delegering av avgjørelsesmyndighet til bydel, mens andre kommuner i større grad organiserer oppgaver som innebærer samme administrative prosess sammen (f.eks. drift og utvikling), i stedet for fortsatt å organisere etter sektor.

Innen kommunal tjenesteproduksjon er arbeidskraften den klart viktigste innsatsfaktoren. Mer effektiv ressursbruk innebærer derfor en bedre bruk av arbeidskraftens kompetanse. Effektiviseringstiltak vil derfor som oftest være mest vellykket dersom de gjennomføres i nært samarbeid med de ansatte i virksomheten. Å øke endringskompetansen i kommunen, dvs. gjennom å styrke medarbeiderens vilje til å medvirke aktivt i effektivitets- og omstillingsarbeidet, er utgangspunktet f.eks. i Modellkommuneforsøket i Sørums og Steinkjer, der både Kommunal- og regionaldepartementet og Kommuneforbundet er inne med finansiering.

Et annet viktig stikkord i denne sammenheng er interkommunalt samarbeid. Det er ikke noe nytt fenomen at kommunene samarbeider om å frambringe kommunale tjenester. I det siste er det imidlertid en tendens til at interkommunalt samarbeid prøves ut på nye områder. Eksempler på dette er et forsøksprosjekt i to Sørlandskommuner, Audnedal og Marnardal, som samarbeider om å etablere en felles økonomifunksjon. Et annet eksempel på områder der det er mulig å innhente stordriftsfordeler er innen informasjonsteknologien. Et eksempel på samarbeid er her felles innkjøp og utnyttelse av IT-utstyr blant kommuner i Sogn og Fjordane.

Bruk av styringsdata (KOSTRA) - målestokkonkurranse

Brukt som informasjonssystem kan KOSTRA-prosjektet bidra til en form for *målestokk-konkurranse*. Bruk av målestokk-konkurranse er en form for konkurranseeksponering som kan gi en offentlig etat kunnskap om produksjonskostnader, kvalitetsforhold og andre viktige forhold i andre tilsvarende virksomheter. Konkurranseselementet er knyttet til at egen virksomhet blir testet mot tilsvarende virksomheter. Slike sammenligninger kan også, i stedet for mellom kommunegrupper, gjennomføres mellom avdelinger eller institusjoner internt i en virksomhet. Anvendelsesområdet er derfor bredt. Graden av konkurranse er avhengig av hvilke insitamenter som knyttes opp mot sammenligningene, for eksempel gjennom belønning/sanksjoner, offentliggjø-

ring av resultater/bruk av media etc. Internasjonale erfaringer viser at slike metoder er benyttet innenfor hele spekteret av offentlig tjenesteproduksjon.

Brukermedvirkning, brukerstyring og brukerundersøkelser

For å sikre et bedre sammenfall mellom behovene den enkelte innbygger har og utforming av tjenestene gjennomføres det i de fleste kommuner tiltak for brukermidvirkning. Mange oppfatter sitt forhold til kommunen i stor grad i et brukerperspektiv. Kommunen vil derfor måtte bygge mye av sin legitimitet på å gjøre innbyggerne tilfreds med tjenestene. Brukerundersøkelser er da også blitt mer og mer utbredt. Et skritt videre er å gi brukerne styringsrett gjennom såkalt brukerstyrer innenfor tjenesteområder og institusjoner.

I forbindelse med prosjektet «Demokrati, deltakelse og styring» som er gjennomført i regi av Kommunenes Sentralforbund har vi sett eksempler på eksperimentering med utvidede folkehøringer. Kort sagt går det på å velge ut et tilfeldig og representativt utvalg av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen og samle disse for å diskutere en sak eller et saksfelt over flere dager. Dette gjør det mulig for deltakerne å ha en meningsutveksling hvor også personlige og dagliglivets erfaringer dras inn. Erfaringene fra disse høringene er også at mange skifter oppfatning underveis i prosessen med å diskutere et saksfelt.

For en nærmere omtale av dette temaet vises det til kapittel 15.

Innen det lokale utviklingsarbeidet må statens rolle være primært av tilretteleggende karakter gjennom for eksempel veiledning, prosjektstøtte og erfaringsformidling. Det vises til en nærmere omtale i kapittel 2.5 av tiltak og prosjekter av omstillings- og utviklingskarakter som blir gitt støtte av departementet gjennom skjønnsmidlene. Samtidig vises det til kapittel 20 der det rapporteres sentrale forsøk som drives med hjemmel i forsøksloven.

1.3 Andre hovedpunkter i proposisjonen

1.3.1 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2001 (Del I)

Regjeringen legger foreløpig opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,5 til 4 milliarder kroner fra 2000 til 2001, eller 13/4 til 2 prosent. Veksten er regnet fra nivået på kommunesektorens inntekter i 2000 som er lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2000. Hovedelementene i det økonomiske opplegget er:

- Av den samlede inntektsveksten kommer mellom 11/2 og 2 milliarder som frie inntekter.
- Det legges opp til en noe høyere prosentvis vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene enn til kommunene. Bakgrunnen er den vanskelige økonomiske situasjonen i fylkeskommunene, særlig knyttet til situasjonen ved sykehusene.
- Veksten i frie inntekter til henholdsvis kommunene og fylkeskommunene fordeles prosentvis likt på skatteinntekter og rammetilskudd
- Regjeringen legger opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten
- Regjeringen foreslår å innlemme øremerkede tilskudd i størrelsesorden 1 100 millioner kroner i inntektssystemet i 2001
- Handlingsplanen innen eldreomsorgen gjennomføres i tråd med planfor-

utsetningene. Dette innebærer at det øremerkede driftstilskuddet øker med 800 millioner kroner, og at det settes av midler til oppstartingsstilskudd til i alt 5 800 sykehjemsplasser/omsorgsboliger.

- Planperioden for investeringer i medisinsk teknisk utstyr i sykehus forlenges med 2 år innenfor den samme totale statlige bevilgningsrammen. Dette innebærer at de årlige bevilgningene blir mindre, men strekker seg over en lengre periode.
- Regjeringen vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene for handlingsplanene innen psykiatrien og kreftomsorgen i statsbudsjettet til høsten.

Regjeringen er oppmerksom på ubalansen i kommunesektorens finanser som har oppstått etter 1997. Kommunesektoren må selv yte et betydelig bidrag til å bedre den økonomiske balansen gjennom omstilling og effektivisering. For å bedre den kommunale handlefriheten, legger Regjeringen i denne proposisjonen fram en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet fra 2001 og årene deretter.

Gjennom konsultasjonsordningen med kommunesektoren vil Regjeringen før statsbudsjettet legges fram, drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen, herunder effektiviseringsmuligheter i sektoren. Regjeringen tar forbehold om at det økonomiske opplegget for kommunesektoren kan bli strammere dersom den økonomiske situasjonen tilsier det når forslaget til statsbudsjett legges fram til høsten.

1.3.2 Om inntekts- og finansieringssystemet (Del II)

Inntekts- og finansieringssystemet

Stortinget gjorde i 1999 fem vedtak som berørte inntekts- og finansieringssystemet. I denne proposisjonen legger departementet derfor opp til en gjennomgang av inntektssystemet og kommunesektorens finansieringssystem. Gjennomgangen er basert på de erfaringer som er høstet etter omleggingen i 1997 og avviklingen av selskapsskatten i 1999.

Inntektssystemets overordnede målsetting er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Dette betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal gis forutsetninger til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. I hovedsak er det tre områder der det er behov for utjevning. For det første er det en betydelig variasjon i skatteinntekter mellom kommuner. For det andre varierer de faktiske behov for kommunale tjenester mellom kommuner og fylkeskommuner. For det tredje tilsier regionalpolitiske hensyn at det er behov for utjevning. I en del utkantkommuner og de nordnorske fylkene vil det være behov for en sterk offentlig sektor for å motvirke svingninger i sysselsettingen og et dårlig utbygd privat tilbud.

Som del IV i denne proposisjonen viser, er det til dels betydelige forskjeller i tjenestetilbudet kommuner og fylkeskommuner i mellom. Departementet vil peke på at den viktigste årsaken til forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene er forskjeller i inntektsnivå. For å oppnå en jevnere inntektsfordeling og et mer rettferdig inntektssystem som i større grad gir kommuner og fylkeskommuner muligheter til å gi et mer likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, legges det i denne proposisjonen fram forslag til endringer.

Det foreslås gradvise endringer i perioden 2002-2007 både innenfor inntektsutjevningen, utgiftsutjevningen, tapskompensasjonsordningen og fordelingen mellom skatte- og overføringsinntekter:

- Tapskompensasjonsordningen består av et regionaltilskudd til kommunene og en ordning med ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner. Det foreslås her å avvikle ordningen med ekstraordinært skjønn for kommuner og fylkeskommuner.
- Ved siden av et eksisterende bosettingskriterium (beregnet reisetid) i kostnadsnøkkelen for kommunene, foreslås det å innføre to nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene.
- Andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatter foreslås å øke til om lag 50 prosent, gjennom en gradvis opptrapping av skatteandelen ved at den kommunale og fylkeskommunale skattøren økes. Tilsvarende reduseres kommunesektorens rammeoverføringer.
- Det foreslås å legge økt vekt på inntektsutjevning, gjennom å omfordele en større andel av sektorens skatteinntekter. Det foreslås at trekkgrensen for kommunene settes til 130 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger, med en trekkprosent på 50 prosent.

Det vises til de etterfølgende kapitler for en nærmere gjennomgang av disse endringene, og for redegjørelse av de foreslåtte kompensasjonsordningene gjennom skjønn, hovedstadstilskudd og Nord-Norgetilskuddet.

1.3.3 Lokaldemokrati og statlige rammebetingelser (Del III)

Andre saker angående lokaldemokrati og statlig styring som ikke omtales i proposisjonens to første deler er samlet i del III. Foruten at det gis en omtale av situasjonen for lokaldemokrati og lokalvalg i kapittel 15 omtales forenkling av regelverk i kapittel 16. I kapittel 17 omtales status for forsøk med å tildele øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner. I kapittel 18 omtales kommuneinndeling og interkommunalt samarbeid.

I *kapittel 19* gis det en omtale av kommunal og fylkeskommunal ressursbruk. Her redegjøres det for resultater fra et prosjekt der Frisch-senteret og SSB på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet har gjennomført en studie for å kartlegge effektivitetsforskjeller mellom kommuner og mellom bydeler i pleie- og omsorgssektoren.

I kapittel 20 rapporteres det om bruk av forsøksloven.

1.3.4 Resultatrapportering - Utvikling i tjenesteproduksjon og kommunal økonomi (Del IV)

All resultatinformasjon er samlet i del IV. I *kapittel 22* drøftes prinsipper for resultatrapportering. I *kapittel 23* vises økonomiske nøkkeltall. Gjennom ulike indikatorer vises kommunesektorens plass i norsk økonomi og aktivitetutviklingen fram til og med 1999. Inntekts- og utgiftsveksten i sektoren vises med særlig fokus på 1999.

I *kapittel 24* vises utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon. Det vises indikatorer for disse sektorene: barnehager, grunnskole, barnevernstjenester, helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialhjelp, videregående skoler og fylkeskommunale helsetjenester. For skolesektoren vises tall for innvæ-

rende skoleår. Framstillingen ellers er i hovedsak basert på tall fra 1998 som er de sist tilgjengelige, med unntak av KOSTRA-statistikken. Det er fokusert på enkle indikatorer som utvikling i antall plasser, dekningsgrader og ressursinnsats pr. plass. Det vises også tall for grupper av sammenlignbare kommuner, utvalgte tall for enkeltkommuner, samt utviklingen på 90-tallet på landsbasis.

I *kapittel 25* omtales status i KOSTRA-prosjektet nærmere. Det gis også eksempler på rapportering innen oppvekstsektoren med KOSTRA-data for utvalgte kommuner.

I *kapittel 26* gis en kort oversikt over kirkelig virksomhet i 1998. I *kapittel 27* rapporteres det fra virksomheten i lokal statsforvaltning.

Del I

Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2000 og 2001

2 Det økonomiske opplegget i 2000 og 2001

2.1 Endringer i det økonomiske opplegget i 2000

2.1.1 Sammenfatning

I Nasjonalbudsjettet 2000 ble det lagt opp til en reell vekst i kommunesektorens inntekter fra 1999 til 2000 på vel 1/2 prosent, eller om lag 1,1 milliarder kroner. Stortingets budsjettvedtak medførte en økning i kommunesektorens inntekter på om lag 1 milliard kroner sammenliknet med opplegget i Nasjonalbudsjettet. Sammen med endringer i inntektsnivået for 1999, bl.a. nedjustering av anslaget på skatteinntekter og forslag i nysalderingsproposisjonen, medførte dette at realveksten fra 1999 til 2000 i forbindelse med det salderte budsjettet for 2000 ble anslått til vel 11/4 prosent, eller om lag 2,7 milliarder kroner.

I St.prp. nr. 47 (1999-2000), som ble lagt fram 14. april, har Regjeringen foreslått økte bevilgninger til sykehussektoren på til sammen 1,25 milliarder kroner, herav om lag 1,2 milliarder kroner til fylkeskommunene.

Revidert nasjonalbudsjett 2000 og St.prp. nr 61 (1999-2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000 ble lagt fram 12. mai. I forhold til saldert budsjett legges det opp til følgende endringer i kommuneopp-
legget for 2000:

- Anslaget på årslønnsveksten fra 1999 til 2000 for alle grupper lønnstakere under ett er oppjustert fra 31/4 til 33/4 prosent. Blant annet som følge av dette er prisveksten på kommunal tjenesteyting (deflator) oppjustert fra 2,8 til 3,3 prosent. Dette bidrar isolert sett til å redusere realverdien av kommunesektorens inntekter fra 1999 til 2000 med om lag 1 milliard kroner. Den isolerte virkningen av økt lønnsvekst i 2000 kan anslås til 650 millioner kroner. En eventuell økning i antall feriedager fra og med 2001 vil ikke påvirke anslaget for årslønn (og er ikke medregnet i deflatoren), men det vil øke timelønnskostnadene for kommuner og fylkeskommuner i 2000.
- Skatteanslaget til kommunesektoren er oppjustert med 450 millioner kroner som følge av det økte lønnsvekstanslaget.
- Bevilgningene over statsbudsjettet reduseres med netto om lag 700 millioner kroner. Den største reduksjonen er knyttet til investeringer i utstyr på sykehus (540 millioner kroner), og må ses i sammenheng med den sterke økningen i bevilgningene til sykehussektoren for øvrig.

Til sammen medfører endringene i St.prp. nr. 47 (1999-2000), Revidert nasjonalbudsjett og St.prp. nr 61 (1999-2000) om lag uendret nivå på kommunesektorens realinntekter i 2000. Merknader knyttet til en eventuell økning av antall feriedager er her ikke medregnet.

Statsregnskapet for 1999 innebærer en nedjustering av nivået på øremerkede kommuneposter med om lag 700 millioner kroner sammenliknet med nysaldert budsjett 1999. Denne endringen påvirker ikke inntektsnivået for 2000, men bidrar til høyere inntektsvekst fra 1999 til 2000 enn lagt til grunn i forbindelse med saldert budsjett.

Den reelle inntektsveksten fra 1999 til 2000 anslås etter dette til om lag 13/4 prosent, eller knapt 3,5 milliarder kroner.

Det foreslås å utvide arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen fra 2 uker og 2 dager til 3 uker fra 1. august 2000. Dette forventes å gi kommunene økte lønnskostnader på vel 100 millioner kroner i 2000. Det forutsettes at kommunene behandles på linje med andre arbeidsgivere, det vil si at det ikke gis kompensasjon for merutgiftene.

Kommunesektorens netto renteutgifter anslås å bli redusert med om lag 250 millioner kroner fra 1999 til 2000.

Det legges til grunn en vekst i sysselsetting og vareinnsats fra 1999 til 2000 på 11/2 prosent. Videre anslås en reell vekst i investeringene på 4 prosent, bl.a. som følge av at investeringene knyttet til eldresatsingen fortsatt er i en opptrappingsfase. Med disse forutsetningene anslås kommunesektorens underskudd før lånetransaksjoner til om lag 11 milliarder kroner i 2000. Underskuddet i kommunesektoren har økt betydelig de siste årene som følge av at aktiviteten har økt klart mer enn inntektene. En betydelig del av økningen skyldes svekket driftsresultat i sektoren. Underskuddstallene de siste årene må ellers ses i sammenheng med finansieringsprinsippene for grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse satsingene medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens store deler av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode. Dersom staten hadde kompensert investeringskostnadene fortløpende, ville dette isolert sett ha redusert underskuddet med i størrelsesorden 3 milliarder kroner i 2000.

Tabell 2.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 1999 og 2000.

Tabell 2.1: Frie inntekter for kommunene og fylkeskommunene i 1999 og 2000. Millioner kroner og endring i prosent¹.

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommuneforvaltn. i alt		
	1999	2000	Endring	1999	2000	Endring	1999	2000	Endring
Skatter i alt	59 743	61 215	2,5	29 967	30 890	3,1	89 710	92 105	2,7
Herav skatt på inntekt og formue	56 875	58 200	2,3	29 967	30 890	3,1	86 842	89 090	2,6
Overføringer i inntektssystemet	33 657	34 930	3,8	16 524	17 461	5,7	50 181	52 391	4,4
Frie inntekter	93 400	96 497	3,3	46 491	47 999	3,2	139 891	144 496	3,3

¹ Korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd m.v.
Deflator for 2000 er 3,3 prosent.

2.1.2 Nærmere om forslag til bevilgningsendringer i 2000

I St.prp. nr 61 (1999-2000) er det foreslått endringer i bevilgninger som berører kommunesektoren. De viktigste forslagene er omtalt i det følgende.

2.1.2.1 Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet

Kap. 221 Tilskudd til grunnskolen Post 65 Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen

Antall asylsøkere i asylmottak og antall personer under integrering ser ut til å bli høyere enn forutsatt. På denne bakgrunn foreslås det derfor at bevilgningen på posten økes med 59 millioner kroner.

Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen inngår i et forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd i 20 kommuner, jf. St.prp. nr. 69 (1998-99). Som øremerket tilskudd utbetales tilskuddet etter skuddsvis, det vil si at i budsjetterminen 2000 utbetales tilskudd for kommunenes utgifter i skoleåret 1999-2000. For forsøkskommunene vil imidlertid tilskuddet inngå i rammetilskuddet, som skal dekke utgifter som påløper i budsjettåret. Dette betyr at utbetaling i 2000 skal dekke utgifter vår og høst 2000. De 20 kommunene som er med i forsøket har dermed ikke blitt kompensert for de utgifter de har hatt til opplæring av språklige minoriteter i grunnskolen høsten 1999. Disse kommunene må derfor kompenseres for dette over den øremerkede tilskuddsposten i 2000. Bevilgningsbehovet på posten har som følge av dette økt med 13,3 millioner kroner.

Bevilgningen på posten foreslås etter dette økt med totalt 72,3 millioner kroner.

Kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring, post 60 Tilskudd til norskopplæring for innvandrere

Posten er i Revidert nasjonalbudsjett foreslått økt med 31,8 millioner kroner som følge av økt antall deltakere og fordi deltakerne blir lenger i opplæringen på grunn av økte timerammer. Det foreslås i tillegg en økning på 16,8 millioner kroner til økning i satsene fra 346 kroner til 380 kroner pr. undervisningstime og fra 16 kroner til 18 kroner pr. deltakertime fra 1. august 2000.

Kap. 294 Kirkelig administrasjon, post 72 Tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene

Bevilgningen på posten er 110 millioner kroner. De kirkelige fellesrådene er mottakere av tilskuddet. Med bakgrunn i den generelle budsjettsituasjonen, er det i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2000 foreslått at tilskuddet settes ned med 25 millioner kroner til 85 millioner kroner.

2.1.2.2 Kommunal- og regionaldepartementet

Kompensasjon til kommuner som har fått økt arbeidsgiveravgift

Det foreslås bevilget 50 millioner kroner i kompensasjon til de 14 kommuner som har fått økt arbeidsgiveravgift. Budsjettmessig foreslås det å opprette en ny post under kap. 550 - Lokal næringsutvikling, post 63 - Endret virkeområde for nedsatt arbeidsgiveravgift, kompensasjon til 14 kommuner.

I Budsjett-innst. S. nr 5 (1999-2000) ba komiteflertallet om at kommuneøkonomien også følges opp. Full kompensasjon krever 36 millioner kroner i

skjønnstilskudd for år 2000. Det henvises til omtale av denne saken under kap. 2.5.2.1.

Kap. 521 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere, post 60 Integre- ringstilskuddet

På bakgrunn av en nedjustering av prognosen for antall bosatte flyktninger i kommunene i 2000 er posten foreslått redusert med 290 millioner kroner for inneværende år. Satsene er uforandret.

2.1.2.3 Sosial- og helsedepartementet

Stortingsproposisjon om sykehusøkonomi og budsjett 2000

Regjeringen har lagt frem St.prp. nr. 47 (1999-2000) Om sykehusøkonomien og budsjett 2000 til Stortinget om det økonomiske grunnlaget for driften av sykehusene for 2000. I proposisjonen er det samlet fremmet forslag om 1 250 millioner kroner i økt bevilgning. Av dette er 740 millioner kroner knyttet til oppfølging av Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (1999-2000). Det ble her lagt til grunn at behandlingsaktiviteten i sykehusene skulle øke med 2 prosent i 2000. Under Stortingets behandling ble det reist tvil om det økonomiske grunnlaget for dette. Bakgrunnen var informasjon om at sykehusene og fylkeskommunene ville få underskudd for 1999. En full finansiering av den planlagte aktivitetsveksten i 2000 vil kreve ca. 700 millioner kroner i fylkeskommunal egenfinansiering. Tilleggsbevilgning på 740 millioner kroner gir dekning for dette. Av beløpet på 740 millioner kroner foreslår regjeringen bl.a. en styrking fylkeskommunenes frie inntekter på 240 millioner kroner og en økning i regionsykehusstilskuddet med 250 millioner kroner.

Videre ble det foreslått en økning av bevilgningen for 2000 på 510 millioner kroner. Beløpet gjaldt en nødvendig tilleggsbevilgning for å dekke opp for høyere aktivitet i 1999 enn tidligere forutsatt. 230 millioner kroner av dette beløpet gjaldt endelig avregning for aktivitetsåret 1999. Det høyere aktivitetsnivået i 1999 ble forutsatt videreført og økt i 2000. Bevilgningen ble derfor foreslått økt med ytterligere 280 millioner kroner som følge av dette. Nivået blir videreført i 2001.

I proposisjonen ble det også understreket at utviklingen i sykehusøkonomien viser at det er behov for en omfattende vurdering av sykehusenes organisasjons- og styringsmodeller. Regjeringen vil på et senere tidspunkt komme tilbake med konkrete forslag til forbedringer innen organisering og styring av sykehusene.

Utvidelse av arbeidsgiverperioden for sykepengen

I Revidert nasjonalbudsjett for 2000 foreslår regjeringen å utvide arbeidsgiverperioden for sykepenge (den tid arbeidsgiveren har ansvar for å betale sykepenge til arbeidstaker) fra 2 uker og 2 dager til 3 uker. Tiltaket er foreslått satt i verk fra 1. august 2000, og må bl.a. sees på bakgrunn av den fortsatt sterke veksten i sykepengeutgiftene. Det legges til grunn at unntaksordningen for kronisk syke og forsikringsordningen for arbeidsgivere med få ansatte utvides tilsvarende. Det forutsettes at private og offentlige arbeidsgivere ikke får kompensasjon for utvidelsen av arbeidsgiverperioden.

Forslaget er beregnet til å gi netto mindreutgift for staten på 410 millioner kroner i 2000, og 1 150 millioner kroner på helårsbasis. Kommunene som arbeidsgivere vil få merutgifter på om lag 105 millioner kroner for 2000 og om lag 300 millioner kroner i 2001.

Psykisk utviklingshemmede med sikringsdom

Kommunene refunderes over kap. 673 post 65 Psykisk utviklingshemmede med sikringsdom, for utgifter knyttet til omsorgen og sikringen av psykisk utviklingshemmede med sikringsdom. Staten har ikke hjemmel for å pålegge kommunene denne oppgaven. Refusjonsordningen har vært en betingelse fra kommunens side for å fortsatt påta seg oppgaven. Ordningen var forutsatt å være midlertidig inntil Stortinget hadde vedtatt ny lovgivning om særreaksjoner for mennesker med psykisk utviklingshemming.

Opprinnelig fikk kommunene refundert 70 pst. av sine utgifter. Men etter krav fra de berørte kommunene ble det fra 1997 gitt 100 pst. refusjon med fradrag for en stipulert normalsats pr. person for andre statlige overføringer knyttet til psykisk utviklingshemmede. I 1999 var fradragssatsen 91 000 kroner.

På grunnlag av mottatte søknader om refusjon for personer som er inne i tilskuddsordningen, og for personer som man er kjent med det vil bli søkt om tilskudd for, har Sosial- og helsedepartementet beregnet et samlet utgiftsbehov i 2000 til mellom 42 og 45 millioner kroner. For 2000 er det bevilget 29 millioner kroner. I St.prp. nr. 61 (1999-2000) foreslås bevilgningen økt med 6 millioner kroner til 35 millioner kroner. I tillegg settes den kommunale «egenandelen» (fradragssatsen) opp fra 91 000 kroner til 375 000 kroner pr. person. Dette beløpet samsvarer med det beløpet som kommunene i dag mottar pr. psykisk utviklingshemmet gjennom inntektssystemet (375 000). Kommunene vil etter omleggingen få dekket alle merkostnadene knyttet til sikringstiltak m.v.

Det tas sikte på at lovforslaget om særreaksjoner for mennesker med psykisk utviklingshemming vil bli lagt fram for Stortinget innen utgangen av inneværende år.

Plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus

Det er i St.prp. nr. 61 (1999-2000) foreslått å forlenge planperioden med to år innenfor den samme totale statlige bevilgningsrammen på 2 960 millioner kroner. Dette betyr at de årlige bevilgningene blir mindre, men strekker seg over en lengre periode. Bevilgningen for 2000 foreslås satt ned med i alt 540 millioner kroner, jf. nærmere omtale under pkt. 2.7.5.

Kap. 730 Fylkeskommunenes helsetjeneste, post 61 Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Til dekning av merutgifter under andre poster foreslås egenandelene for spesialisthjelp og psykologihjelp økt med 10 pst. fra 1. juli 2000. Økt egenbetaling fører til at poliklinikkene ved sykehus m.v. får økte inntekter. Takstene foreslås derfor redusert fra 1. juli tilsvarende 30 millioner kroner og bevilgningen med samme beløp.

Kap. 743 Statlige stimuleringsiltak for psykisk helsevern, post 65 Utbygging av psykisk helsevern for barn og ungdom

Det er overført 91 millioner kroner fra 1999 til 2000 på denne posten, slik at samlet bevilgning til investeringsformål for 2000 er 266 millioner kroner. For 2000 foreligger det fylkeskommunale planer som omtrent tilsvarer den samlede ramme for året. Imidlertid oppstår det erfaringsmessig noe forsinkelser. Det er derfor foreslått at 38 millioner kroner av de overførte midlene fra 1999 omdisponeres til andre formål. Denne omdisponeringen endrer ikke ved det samlede omfanget av opptrappingsplanen for psykisk helse.

2.1.2.4 Samferdselsdepartementet***Kap. 1320 Statens vegvesen, post 60 Tilskudd til fylkesvegformål***

I Revidert nasjonalbudsjett fremmes det forslag om å redusere budsjettposten med 102 millioner kroner fra 250,9 millioner kroner til 148,9 millioner kroner. Reduksjonen omfatter 62,0 millioner kroner som en del av Regjeringens finanspolitiske opplegg, og omdisponering av 40,0 millioner kroner til kap. 1320, post 23 Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m.

Reduksjonen vil bli gjennomført innenfor Forsterkningsprogrammet og tilskuddsrammene Store prosjekt og Trafikksikkerhetstiltak. Når det gjelder Trafikksikkerhetstiltak, er det overført ubrukte bevilgninger på om lag 79 millioner kroner fra 1999 til 2000. På grunn av plansituasjonen regnes det ikke med at alle disponible midler vil kunne nyttes i 2000.

2.1.2.5 Kulturdepartementet***Kap. 320 Almenne kulturformål, post 60 Lokale og regionale kulturbygg***

Det er på posten bevilget 49,3 millioner kroner for inneværende år, hvorav 9 millioner kroner til flerbrukshaller til idrett. Posten foreslås redusert med 14 millioner kroner, hvorav 4,5 millioner kroner til flerbrukshaller.

2.2 Det økonomiske opplegget i 2001

2.2.1 Sammenfatning

Regjeringen legger foreløpig opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,5 til 4 milliarder kroner fra 2000 til 2001, eller 13/4 til 2 prosent. Veksten er regnet fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2000 som er lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, inkludert forslag til bevilgningsendringer i St.prp. nr. 61 (1999-2000). Hovedelementene i det økonomiske opplegget er:

- Av den samlede inntektsveksten kommer mellom 11/2 og 2 milliarder som frie inntekter, jf. nærmere omtale i pkt. 2.2.2.
- Handlingsplanen innen eldreomsorgen gjennomføres i tråd med planforutsetningene. Dette innebærer at det øremerkede driftstilskuddet øker med 800 millioner kroner, og at det settes av midler til oppstartingsstilskudd til i alt 5 800 sykehjemsplasser/omsorgsboliger. Regjeringen legger samtidig med denne proposisjonen fram en stortingsmelding om erfaringer så langt med handlingsplanen for eldreomsorgen, og om hva som

- bør skje framover etter at planperioden avsluttes i 2001. Hovedinnholdet i meldingen er nærmere omtalt i pkt. 2.6.
- Planperioden for investeringer i medisinsk teknisk utstyr i sykehus forlenges med 2 år innenfor den samme totale statlige bevilgningsrammen. Dette innebærer at de årlige bevilgningene blir mindre, men strekker seg over en lengre periode. Den lavere investeringstakten vil legge mindre press på fylkeskommunal økonomi.
 - Regjeringen vil komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene av handlingsplanene innen psykiatrien og kreftomsorgen i statsbudsjettet til høsten.
 - Regjeringen foreslår innlemmet øremerkede tilskudd på vel 1,1 milliarder kroner i inntektssystemet i 2001.

Regjeringen er oppmerksom på ubalansen i kommunesektorens finanser som har oppstått etter 1997. Årsaken er både knyttet til vekst i investeringene og til forhold på driftssiden. Ubalansen må rettes opp over flere år, bl.a gjennom vekst i frie inntekter. Kommunesektoren må selv yte et betydelig bidrag til å bedre den økonomiske balansen gjennom omstilling og effektivisering. Staten vil imidlertid også bidra. For å øke andelen frie inntekter, og på den måten bedre den kommunale handlefriheten, legger Regjeringen i denne proposisjonen fram en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet fra 2001 og årene deretter. Dette er nærmere omtalt i pkt. 2.3.

Gjennom konsultasjonsordningen med kommunesektoren vil Regjeringen før statsbudsjettet legges fram drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen, herunder effektiviseringsmuligheter i sektoren. Regjeringen tar forbehold om at det økonomiske opplegget for kommunesektoren kan bli strammere dersom den økonomiske situasjonen tilsier det når forslaget til statsbudsjett legges fram til høsten.

2.2.2 Frie inntekter

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer og utgjør om lag 70 prosent av sektorens samlede inntekter. Innenfor den samlede vekstrammen på 31/2 til 4 milliarder kroner, legger Regjeringen opp til at mellom 11/2 og 2 milliarder kommer som frie inntekter. Det legges opp til en noe høyere prosentvis vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene enn til kommunene. Bakgrunnen er den vanskelige økonomiske situasjonen i fylkeskommunene, særlig knyttet til situasjonen ved sykehusene.

Veksten i frie inntekter til henholdsvis kommunene og fylkeskommunene fordeles prosentvis likt på skatteinntekter og rammetilskudd.

Som nevnt innledningsvis i 2.2.1 er vekstforutsetningen for kommunesektorens inntekter basert på anslått inntektsnivå for 2000 i Revidert nasjonalbudsjett. Dette innebærer blant annet at vekstforutsetningen er basert på det skatteinivået som er anslått i denne proposisjonen og Revidert nasjonalbudsjett. Vekstforutsetningene for kommunesektorens inntekter for 2001 kan derfor bli endret når statsbudsjettet legges fram i oktober hvis skatteinntektene er endret i forhold til dette nivået.

Regjeringen legger opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Dette er i tråd med praksis de seinere år. Dette skyldes at anslaget for kommunesektorens skatteinntekter for inneværende år er usikkert, og at anslaget for skatteinntek-

ter for 2001 vil avhenge av anslag for lønnsutvikling, sysselsettingsanslag og eventuelle endringer i skattereglene.

Det foreslås at tapskompensasjonen for kommuner og fylkeskommuner som følge av omleggingen av inntektssystemet i 1997, som forutsatt blir videreført i 2001 etter de samme prinsipper som i de foregående år. Nærmere omtale av inntektssystemet i 2001 er gitt i pkt. 2.4.

Spørsmålet om hva som skal skje med tapskompensasjonen etter 2001, er behandlet i del II i denne proposisjonen.

Regjeringen foreslår at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 4 474 millioner kroner i skjønn i 2001. En nærmere omtale av skjønnsrammen for 2001 er gitt i pkt. 2.5.

2.3 Innlemming av øremerkede tilskudd

Regjeringen ønsker å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommunene og fylkeskommunene større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpasning til lokale forhold. Regjeringen legger derfor fram en plan for avvikling eller innlemming i inntektssystemet av øremerkede tilskudd (2001-2007).

Planen vil bidra til å styrke lokaldemokratiet og gi en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Statlig detaljstyring gjennom øremerking fører til at lokale politiske beslutninger passivt tilpasses statlige styringssignaler, i stedet for lokale behov og prioriteringer. Konsekvensen av å bruke øremerkede tilskudd, kan være at noen kommuner må redusere innsatsen på områder som er høyt prioritert lokalt, mens andre kommuner må bruke mer ressurser på tjenesteområder som allerede er godt utbygd. Kommuner som tidlig prioriterte et område, vil sannsynligvis ved neste korsvei stille seg avventende i påvente av statlig øremerket finansiering.

Redusert øremerking vil bety at offentlig sektor kan overføre ressurser fra administrasjon og kontroll av øremerkede tilskudd til produksjonen av tjenester. Planen vil samtidig gi jevnere inntektsfordeling mellom kommuner, og redusere dagens problemer med at ulike tilskudd motvirker hverandre innenfor et uoversiktlig styringssystem.

2.3.1 Øremerkede tilskudd og fornyelse av offentlig sektor lokalt

Utgangspunktet for planen er, for det første, den sterke veksten i øremerkede tilskudd, og for det andre, regjeringens mål om å fornye offentlig sektor lokalt.

I løpet av det siste tiåret har en stadig større andel av de statlige overføringene fra staten til kommunesektoren blitt gitt som øremerkede tilskudd. Fra 1990 til 2000 har andelen øremerkede tilskudd økt fra om lag 20 til om lag 40 prosent. Veksten har vært særlig sterk de siste årene på grunn av den øremerkede satsningen på eldre, psykiatri og innsatsstyrt finansiering av sykehus. På statsbudsjettet for 2000 er det 92 øremerkede tilskuddsposter i det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner. Til sammen utgjør disse om lag 33,9 milliarder kroner.

Stortinget har ved flere anledninger understreket at det viktigste inntektsfundamentet for kommunene og fylkeskommunene skal være de såkalte frie

inntektene, det vil si skatteinntekter og rammetilskudd. Rammefinansiering fremmer prioriteringseffektivitet, fordi fylkeskommuner og kommuner kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov, og kostnadseffektivitet ved at gevinsten tilfaller fylkeskommunen/kommunen selv. I tillegg er rammefinansiering et virkemiddel for et mer levende folkestyre gjennom å gi større handlingsrom lokalt.

Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til bestemte formål i kommuner og fylkeskommuner. Hensikten med øremerkede tilskudd er å vri kommunenes prioriteringer i retning av den tjeneste som det ytes tilskudd til. Øremerkede tilskudd er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, og bruken må derfor begrunnes i viktige nasjonale hensyn. Følgende forhold kan begrunne bruken av øremerkede tilskudd overfor kommunesektoren, jf. St. prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 mv.:

- Det er et nasjonalt ønske om lokal utbygging av en tjeneste som står svakt.
- Tilskuddet kan betraktes som «betaling» for tjenester som ikke skal utføres i alle deler av landet.
- Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk.
- Et tiltak har klare positive ringvirkninger ut over den kommunen som finansierer tiltaket.
- Kommunene og private utfører de samme tjenestene, og staten subsidierer den private virksomheten.

Regjeringen har som mål å fornye offentlig sektor, også lokalt. I tiltredelseserklæringen sies det at sterk statlig styring ikke er en automatisk garanti for et likeverdig tilbud, og at den statlige detaljstyringen må reduseres.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse om øremerkede tilskudd, at Stortinget selv ikke har fulgt flertallets målsettinger for overføringer mellom stat og kommune, jf. Innst. S. nr. 150 (1999-2000). Komiteen mente at undersøkelsen gir grunnlag for å redusere antall øremerkede tilskudd. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte videre at regjering og Storting bør bestrebe seg på å utvikle andre og mer egnede styringsmekanismer for å nå overordnede målsettinger og for å sikre en viss standard på grunnleggende velferdstjenester; mens hvordan målene skal nås i større grad overlates til lokale folkevalgte organer. Kommunenes Sentralforbund (KS) har i konsultasjonene mellom staten og kommunesektoren understreket at staten bør styre kommunene og fylkeskommunene på en annen måte, og at styringen av kommunesektoren i større grad bør baseres på veiledning og dialog.

Regjeringen er enige i at staten bør utvikle nye og andre måter å styre kommunesektoren på. Regjeringen viser i den sammenheng til prinsippet i St. meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene om at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal ligge til grunn for styringen av kommunesektoren. Regjeringen vil legge vekt på å videreutvikle mål- og resultatstyringen av kommunene og fylkeskommunene. Regjeringen vil også fortsette arbeidet med å utvikle veiledning og dialog som virkemidler overfor kommunesektoren, jf. bl.a. omtale i kap. 3 av ordningen med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

2.3.2 Prinsipper for vurderingen av øremerkede tilskudd

Stortinget har ved flere anledninger understreket at bruken av øremerkede tilskudd løpende må vurderes. Riksrevisjonens undersøkelse om øremerkede tilskudd viser at dette i liten grad er tilfelle, jf. Dokument nr. 3:5 (1999-2000). Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at Stortinget i for liten grad har vært orientert om resultatene og om resultatene står i forhold til innsatsen. Komiteen anbefalte bl.a. at en planlagt avslutning tas med i vurderingen dersom nye øremerkede tilskudd skal innføres, jf. Innst. S. nr. 150 (1999-2000).

Kommunal- og regionaldepartementet har vurdert hvilke øremerkede tilskudd som bør innlemmes i inntektssystemet, ev. avvikles, i 2001 eller på et senere tidspunkt. Ved *innlemming* av tilskudd overføres midlene til rammetilskuddet med sikte på at de oppgaver som tidligere er finansiert med det øremerkede tilskuddet skal videreføres. *Avvikling* av øremerkede tilskudd vil innenfor en samlet økonomisk ramme til kommunesektoren gi rom for større vekst i frie inntekter enn det som ellers ville vært mulig. Departementet vil vurdere om noen av de oppgaver som i dag finansieres med øremerkede tilskudd som her foreslås avviklet, kan ivaretas innenfor rammen av skjønnsstilskuddet.

Følgende forhold er vektlagt i vurderingen av innlemming/avvikling:

- om de administrative kostnadene står i forhold til det en søker å oppnå
- om tilskuddet har eksistert i lang tid
- om staten på samme område også bruker lovgivning i styringen av kommunene
- om målene med tilskuddet er nådd
- om tilskuddet er knyttet til en tidsavgrenset statlig plan

KS er konsultert om prinsippene for vurderingen av innlemming av tilskudd i inntektssystemet, ev. avvikling. KS uttrykte støtte til at disse prinsippene ble lagt til grunn for departementets arbeid med øremerkede tilskudd, og til at antallet og omfanget av øremerkede tilskudd bør reduseres.

2.3.3 Forslag til innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet

På statsbudsjettet for 2000 er det 92 øremerkede tilskuddsposter i det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen foreslår at 14 tilskudd innlemmes/delvis innlemmes/avvikles i 2001. I årene 2002-2007 tas det sikte på å innlemme/delvis innlemmes/avvikle 39 tilskudd (se tabell 2.3-2.8). Som vist i tabell 2.2, vil dette i alt si at 53 av 92 tilskudd (ca. 58 pst.), og vel 14 av i alt knapt 34 milliarder kroner (ca. 43 pst.) i løpet av perioden foreslås innlemmet/avviklet.

Tabell 2.2: Antall øremerkede tilskuddsposter og beløp i 2000, og antall poster og beløp foreslått innlemmet/avviklet i 2001 og 2002-2007, fordelt på departement

Departement	Beløp (i tusen kroner)			Antall		
	I dag	2001	02-07	I dag	2001	02-07
KUF	2 114 107	139 177	797 585	27	1	13
KD	212 119	31 225	-	5	3	-
JD	24 700	-	-	1	-	-
KRD	2 134 540	-	2 007 000	5		4

Tabell 2.2: Antall øremerkede tilskuddsposter og beløp i 2000, og antall poster og beløp foreslått innlemmet/avviklet i 2001 og 2002-2007, fordelt på departement

SHD ¹	23 146 300	153 900	5 762 100	33	4	15
BFD	4 965 987	123 917	4 818 570	6	1	4
FID	10 000	-	-	1	-	-
SD	742 800	714 900	-	3	2	-
MD ²	158 743	26 227	110 525	8	3	3
FD		5 875	-	-	1	-
Folketrygden	342	-	-	2	-	-
Totalt	33 857 171	1 189 346	13 495 780	92	14	39

1 Tre av forslagene gjelder deler av posten. To poster avvikles som 60-poster, og midlene flyttes til 21-poster (i 2001).

2 En av postene avvikles som 60-post, og midlene flyttes til 70-post (i 2001).

I tabellene nedenfor gis en samlet oversikt over innlemming / avvikling det enkelte år i perioden.

Tabell 2.3 viser hvilke tilskudd som foreslås innlemmet i inntektssystemet eller avviklet i 2001.

Tabell 2.3: Tilskudd som foreslås innlemmet i inntektssystemet/avviklet i 2001

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/avvikl
231/60	Tilskudd til landslinjer	KUF	139 177	innlemmes
322/61	Tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver	KD	9 571	innlemmes
324/60	Scenekunst i f.kommunene (kulturbåten Innvik)	KD	2 553	avvikles
326/60	Mobil bibliotekjeneste og biblioteklokaler	KD	19 101	avvikles
614/63 ¹	Utvikling av sosialtjenesten og rusmiddeltiltak	SHD	33 600	innlemmes
670/62	Styrking av geriatri	SHD	7 000	avvikles ²
718/60	Rehabilitering	SHD	103 300	innlemmes
730/66 ¹	Helseregionale og andre samarbeidstiltak	SHD	10 000	avvikles ²
841/60	Tilskudd til familievernkontorer	BFD	123 917	innlemmes
1320/60	Tilskudd til fylkesvegformål	SD	250 900	innlemmes
1330/60	Avgiftskompensasjon rutebiler	SD	464 000	innlemmes
1427/62	Tilskudd til interkommunale friluftsråd	MD	3 300	avvikles ²
1441/64	Aksjon Jærvassdrag	MD	3 462	avvikles
1463/63	LA21 og bærekraftig by- og tettstedsutvikling	MD	19 465	avvikles

1 Gjelder deler av postene (31,6 millioner kroner knyttet til «straktiltak» og 2 millioner kroner til institusjoner som tar imot gravide rusmiddelbrukere etter tvangsvedtak på kap. 614/

63, og 10 millioner kroner knyttet til helseregionale samarbeidstiltak på kap. 730/66 avvikles som 60-post).

2 Avvikles som 60-poster. Midlene flyttes til 21-poster (670/62 og 730/66) og 70-post (1427/62).

I det følgende gis en nærmere omtale av tilskuddene som foreslås innlemmet/avviklet i 2001:

Kap. 231, post 60 Tilskudd til landslinjer

Målsettingen med ordningen har vært å sikre et nasjonalt tilbud i enkelte små og kostbare kurs som bare gis ett eller et fåtall steder i landet. Fylkeskommunene har i dag etablert et godt samarbeid om andre lignende landsdekkende tilbud, der betalingen for elevene skjer ved gjesteelevsoppgjør. Regjeringen foreslår nå at tilskudd til landslinjer innlemmes i inntektssystemet, slik at det blir samme finansieringsordning for alle fylkeskommunale videregående skoler. Midlene til kjøp av utstyr og drift av landslinjene, legges inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2001.

Kap. 322, post 61 Tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver

Tilskuddet skal styrke formidlingen av billedkunst og kunsthåndverk i regionene. Det gis bl.a. tilskudd til fem landsdelsutstillinger og 13 regionale kunstnersentre. Midler til fylkeskommunale kulturoppgaver bør fordeles gjennom inntektssystemet, og tilskuddet foreslås derfor innlemmet i inntektssystemet i 2001.

Kap. 324, post 60 Scenekunst i fylkeskommunene

Bevilgningen gjelder driftstilskudd til Den norske kulturbåten A/S Innvik. Tilskuddet gis via Sogn og Fjordane og Hordaland fylkeskommuner. Staten bør ikke på varig basis gi øremerkede tilskudd til særskilte formål i utvalgte fylkeskommuner. Det foreslås derfor at tilskuddsordningen avvikles fra og med 2001.

Kap. 326, post 60 Mobil bibliotek tjeneste og biblioteklokaler

Posten benyttes til driftstilskudd til mobil bibliotek tjeneste i kommuner og fylkeskommuner, investeringstilskudd til kjøp av bokbuss i økonomisk svake kommuner og i samiske områder (SND-området), og tilskudd til bygging mm. av biblioteklokaler. Tilskudd til mobil bibliotek tjeneste i kommunene ble etablert på 1950-tallet, mens staten siden 1970-tallet har ytt tilskudd til kommunale biblioteklokaler. Investeringer og drift av bibliotek tjenester er i første rekke et kommunalt ansvar, og tilskuddsordningen foreslås derfor avviklet fra og med 2001.

Kap. 614, post 63 Utvikling av sosialtjenesten og rusmiddeltiltak

Det foreslås at deler av posten innlemmes i inntektssystemet i 2001: 31, 6 millioner kroner knyttet til «strakstiltak» og 2 millioner kroner til institusjoner som tar imot gravide rusmiddelbrukere etter tvangsvedtak, til sammen 33,6 millioner kroner.

Sosial- og helsedepartementet har siden 1993 gitt enkelte kommuner tilskudd til å utvikle tiltak for hardt belastede rusmiddelbrukere. Bakgrunnen var økningen i overdosedødsfall, og behovet for å sette i gang tiltak straks. Siden 1996 har Sosial- og helsedepartementet gitt tilskudd til følgende institusjoner som har et særskilt ansvar for å ta imot gravide rusmiddelbrukere på tvang: Borgestadklinikken, Rogaland A-senter, Lade behandlingssenter og Nordlandsklinikken. Samtlige tiltak var i utgangspunktet tidsavgrensede utviklingsprosjekter. De er imidlertid i dag blitt en del av kommunenes og fylkeskommunenes vel etablerte, ordinære tiltak for de aktuelle målgruppene.

Kap. 718, post 60 Rehabilitering

Rehabilitering- og habilitering er oppgaver som er lovpålagt fylkeskommunene. Alle fylkeskommunene mottar tilskudd på basis av objektive kriterier. Det har gjennom øremerkede bevilgninger vært stimulert til prioritering av rehabiliteringstiltak i fylkeskommunene. Det må kunne forutsettes at tiltakene som nå er etablert kan videreføres innenfor ordinære budsjetter, når midlene som fylkeskommunene har fått tilført virksomheten, i 2001 innlemmes i inntektssystemet.

Kap. 841, post 60 Tilskudd til familievernkontor

Det foreslås at tilskuddet innlemmes i inntektssystemet i 2001. Barne- og familiedepartementet varslet i St. prp. nr. 1 (1999-2000) at tilskudd til drift av familievernkontorer ville bli vurdert innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Lov om familievernkontorer trådte i kraft 01.01.1998. Fra samme dato ble forvaltningsansvaret og ansvaret for planlegging, organisering og dimensjonering lagt til fylkeskommunene. Fylkesmannen ble tillagt ansvaret for å føre tilsyn med virksomheten ved kontorene. Forholdet mellom fylkeskommunene og de kirkelige kontorene reguleres ved driftsavtaler.

Den nye forvaltningsordningen ser ut til å fungere godt. Fylkeskommunene har videreført familievernet med det samme antall kontorer på landsbasis, til sammen 62. Alle de tidligere kommunale eller interkommunale kontorene og noen få kirkelige kontorer er overtatt av fylkeskommunen. Mange fylkeskommuner har utarbeidet en plan for familieverntjenesten i fylket. Statstilskuddet til drift av familievernkontorer er i dag skjevt fordelt mellom fylkene, både i forhold til utgiftsnivået i tjenesten og i forhold til objektive kriterier ved fylkene. Innlemming i rammetilskuddet til fylkeskommunene vil gi en omfordeling over fem år. Fylker med store byer der det i dag er underkapasitet i familievernet vil tjene på en innlemming av tilskuddet i inntektssystemet.

Kap. 1320, post 60 Tilskudd til fylkesvegformål

Posten inneholder bevilgning til hhv. forsterkningsprogrammet, store fylkesveiprosjekter, trafikksikkerhetstiltak og spesielt vedlikehold av fylkesveier. Fordi det er fylkeskommunene som har det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veier, foreslås det at midlene innlemmes i inntektssystemet i 2001. Vedlikehold- og reinvesteringskostnader knyttet til vei, er kriterier i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.

Kap. 1330, post 60 Avgiftskompensasjon rutebiler

Over denne posten kompenseres fylkeskommunene for Stortingets vedtak om oppheving av fritaket for autodieselavgift for busser. Kompensasjon som er varig bør i prinsippet fordeles gjennom inntektssystemet, og ikke som øremerket tilskudd. Det foreslås at midlene innlemmes i inntektssystemet i 2001.

Kap. 1441, post 64 Aksjon Jærvassdrag

Posten har vært nyttet til å utarbeide en handlingsplan for avløpstiltak i seks jærkommuner. Planen ble ferdig i 1997. De siste årene har posten vært nyttet til å gjennomføre tiltak i henhold til planen. Mange av tiltakene som nå gjenstår, kan gjennomføres ved hjelp av midler fra andre eksisterende tilskuddsposter. Det foreslås at posten avvikles fra og med 2001.

Kap. 1463, post 63 LA21 og bærekraftig by- og tettstedsutvikling

Posten har særlig vært nyttet til Miljøbyprogrammet. Posten har også vært nyttet til kommunesatsingen på klima- og energiplaner, Lokal Agenda 21, tettstedsutvikling i distriktene og oppfølging av den midlertidige etableringsstoppen for kjøpesentra. Dette er et ledd i Miljøverndepartementets utvikling av politikk for byer og tettsteder, og kan finansieres over departementets driftsbudsjett. Det foreslås at posten avvikles fra og med 2001.

Kap. 670, post 62 Styrking av geriatri og kap 1427, post 62 Tilskudd til interkommunale friluftsråd avvikles som 60-poster i 2001, og midlene flyttes til hhv. 21-post og 70-post. Også deler av *kap. 730, post 66 Helseregionale og andre samarbeidstiltak* flyttes til 21-post i 2001 (10 millioner kroner til helseregionale samarbeidstiltak).

Tabell 2.4 viser hvilke tilskudd det tas sikte på å innlemme / avvikle i 2002.

Tabell 2.4: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2002

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/ avvikl
221/63	Tilskudd til skolefritidsordninger	KUF	399 089	innlemmes
229/62	Kompensasjon for merutgifter midlertidige lokaler	KUF	80 000	avvikles
231/66	Tilskudd til tekn.underv. utstyr/tilpasning av lokaler	KUF	30 000	avvikles
234/60	Tilskudd til formidling av reformlærlinger	KUF	10 000	innlemmes
550/60	Tilskudd til utkantkommuner	KRD	26 000	avvikles
670/61	Tilskudd til omsorgstjenester	SHD	2 743 800	innlemmes
673/63	Begrenset bruk av tvang	SHD	98 300	innlemmes

Tabell 2.5 viser hvilke tilskudd det tas sikte på å innlemme / avvikle i 2003.

Tabell 2.5: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2003

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/avvikl
243/60	Kompetansesentra for spesialundervisning	KUF	10 000	innlemmes
673/62	Tilskudd til utskriving av unge funksjonshemmede	SHD	45 000	avvikles
674/60	Tilskudd til assistenter til funksjonshemmede	SHD	45 000	innlemmes
719/66	Handlingsplan mot selvmord	SHD	7 700	innlemmes
739/61	Tilskudd til driftsavtaler	SHD	194 000	innlemmes
856/64	Prøveprosjekt Oslo indre øst	BFD	10 000	avvikles
1429/60	Regionale kulturminnetiltak	MD	23 700	innlemmes

Tabell 2.6 viser hvilke tilskudd det tas sikte på å innlemme / avvikle i 2004.

Tabell 2.6: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2004

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/avvikl
739/65	Kreftbehandling mm.	SHD	221 700	innl/avvikl
739/66	Mammografiscreening	SHD	71 900	avvikles
840/60	Tilskudd til kommuner til krisetiltak	BFD	47 570	innlemmes
856/60	Driftstilskudd til barnehager	BFD	4 716 000	innlemmes
856/61	Stimuleringstilskudd	BFD	45 000	innlemmes
1427/60	Kommunal naturforvaltning	MD	7 212	avvikles
1441/63*	Tilskudd til kommunale avløpstiltak	MD	79 613	avvikles

* Fra og med 2000 gis ikke nye tilsagn i tilknytning til denne ordningen. Midlene på posten brukes til utbetaling av tidligere gitte tilsagn.

Tabell 2.7 viser hvilke tilskudd det tas sikte på å innlemme / avvikle i 2005.

Tabell 2.7: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2005

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/avvikl
730/64	Tilskudd til utstyr på sykehus	SHD	764 000	avvikles

Tabell 2.8 viser hvilke tilskudd det tas sikte på å innlemme / avvikle i 2007.

Tabell 2.8: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2007

Kap/post	Tilskudd	Dep	Budsj 2000	Innl/avvikl
550/60	Handlingsprogram for Oslo indre øst	KRD	50 000	avvikles
743/60	Utredninger og utviklingsarbeid	SHD	78 700	innlemmes

Tabell 2.8: Tilskudd som det tas sikte på å innlemme/avvikle i 2007

743/62	Tilskudd til psykiatri i kommuner	SHD	655 100	innlemmes
743/63	Tilskudd til styrking psykisk helsevern kommuner	SHD	627 900	innlemmes
743/64	Omstr./utbygging psykisk helsevern for voksne	SHD	49 000	innlemmes
743/65	Utbygging psykisk helsevern for barn og ungdom	SHD	126 000	innlemmes

Et representativt utvalg gjennomgår for tiden *kap. 221, post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring*, og *kap. 221, post 67 Tilskudd til kommunale musikk- og kulturskoler*. Når utvalgets rapport foreligger 1. juli 2000 vil regjeringen vurdere om tilskuddene bør innlemmes i inntektssystemet i 2001. Utvalgets konklusjoner og regjeringens vurdering vil bli presentert for Stortinget i St.prp. nr. 1 (2000-2001).

Regjeringen foreslår videre at i *kap. 221, post 60 Virkemiddeltiltak i Nord-Norge*, *kap. 232, post 60 Statlige skoler med opplæring på videregående nivå*, *kap. 239, post 60 Utlånsordning for skolebøker i videregående skole* og *kap. 249, post 61 Tilskudd til IKT-tiltak* innlemmes i inntektssystemet, ev. avvikles, men at dette skjer på et senere tidspunkt enn 2001. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet fastsetter tidspunktet for innlemming/avvikling av tilskuddene.

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet vil videre i tilknytning til oppfølgingen av aktuelle utvalgsinnstillinger vurdere om *kap. 249, post 61 Tilskudd til Nordland kunst- og filmskole* og *kap. 253, post 60 Tilskudd til fylkeskommunale folkehøgskoler* bør innlemmes i inntektssystemet/avvikles i 2002.

Kap. 586, post 60 Oppstartingsstilskudd og *kap. 586, post 63 Kompensasjon for utgifter til renter og avdrag*, er knyttet til Handlingsplanen for eldre (1998-2001) og Opptappingsplanen for psykisk helse (1999-2006), og er vurdert i forbindelse med St. meld. nr. 34 (1999-2000) om 2-årsgjennomgangen av eldreplanen, og er nærmere omtalt i kap. 2.6.

Sosial- og helsedepartementet vil i tilknytning til omorganiseringen av Rusmiddeldirektoratet, vurdere om hele eller deler av *kap. 610, post 60 Forbyggende og kompetansegivende tiltak*, skal innlemmes i inntektssystemet i 2001.

Innlemming av store øremerkede tilskudd vil kreve justeringer av kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Departementet vil i St. prp. nr. 1 for 2001 komme tilbake med en nærmere vurdering av dette for de tilskudd som foreslås innlemmet i 2001. For tilskudd som innlemmes senere, vil departementet vurdere kostnadsnøkklene i kommuneøkonomi- og budsjettproposisjoner for de aktuelle år.

At øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet betyr at midlene skal fordeles etter inntektssystemets kriterier. For at overgangen for den enkelte kommune og fylkeskommune ikke skal bli for brå, har inntektssystemet en *overgangsordning* på fem år, som skal ivareta overgangen fra opprinnelig fordeling til inntektssystemets fordeling. Differansen mellom de to fordelingene trappes ned over fem år med like stor andel hvert år.

2.4 Inntektssystemet 2001

2.4.1 Generelt

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen legger foreløpig opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,5 til 4 milliarder kroner fra 2000 til 2001. Av den samlede inntektsveksten kommer mellom 11/2 og 2 milliarder som frie inntekter. I tillegg til veksten i frie inntekter kommer innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet med vel 1 100 millioner kroner i 2001.

For kommunene foreslår Regjeringen for år 2001 at det bevilges følgende tilskudd over kapittel 571:

- Post 60 Innbyggertilskudd/utgiftsutjevning/inntektsutjevning
- Post 62 Nord-Norgetilskudd
- Post 63 Regionaltilskudd
- Post 64 Skjønnstilskudd
- Post 65 Hovedstadstilskudd
- Post 68 Forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd

For fylkeskommunene foreslår Regjeringen at det for år 2001 bevilges følgende tilskudd over kapittel 572:

- Post 60 Innbyggertilskudd/utgiftsutjevning/inntektsutjevning
- Post 62 Nord-Norgetilskudd
- Post 64 Skjønnstilskudd
- Post 65 Hovedstadstilskudd

Løpende inntektsutjevning ble innført i 2000, og er en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hele landet samlet vil netto inntektsutjevning summere seg til null og ikke lenger være et tilskudd over statsbudsjettet.

Det den enkelte kommune vil få i rammetilskudd i år 2001 vil være avhengig av størrelsen på følgende elementer:

- Innbyggertilskuddet med fratrekk/tillegg i utgiftsutjevning og fratrekk/tillegg i inntektsutjevning.
- Nord-Norgetilskuddet
- Regionaltilskuddet
- Skjønnstilskuddet
- Hovedstadstilskuddet.

2.4.2 Innbyggertilskudd/utgiftsutjevning

Beregninger til inntektssystemet følger de samme prinsippene som for 2000. Den foreslåtte veksten i frie inntekter for 2001 vil isolert sett bidra til en økning i innbyggertilskuddet. Det samme gjør forslagene om innlemming av øremerkede tilskudd for 2001 og forslaget om en overføring fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet, jf. kap. 2.5. I motsatt retning trekker den foreslåtte opptrappingen av regionaltilskudd og ekstraordinært skjønn for 2001 (jf. punktene 2.4.5 og 2.4.6).

Innbyggertilskuddet fordeles med en fast sum pr. innbygger. (I inntektssystemet for 2000 var satsen 6 432 kroner pr. innbygger i kommunene og 3 379 kroner pr. innbygger i fylkeskommunene.)

Tilskuddet for den enkelte kommune og fylkeskommune blir justert for følgende:

- omfordeling gjennom utgiftsutjevningen basert på kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner
- omfordeling av skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen
- overgangsordningen for regelendringer, oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd m.m.

2.4.3 Inntektsutjevning

Det inntektsutjevnerende tilskuddet i inntektssystemet skal bidra til å jevne ut inntektsforskjellene mellom skattesvake og skattersterke kommuner og fylkeskommuner. Kommunene som har skatteinntekter under et gitt nivå i forhold til landsgjennomsnittet («referansenivået») mottar det meste av differansen («kompensasjonsgraden») som inntektsutjevnerende tilskudd.

Inntektsutjevningen er under følgende opptrapping i perioden 1997-2001 (jf. tabell 2.9):

Tabell 2.9: Opptrappingsplan for inntektsutjevningen

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

I år 2001 vil kommuner med skatteinntekt lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet få kompensert 90 prosent av forskjellen mellom dette referansenivået og egen skatteinntekt pr. innbygger.

Kommuner med skatteinntekter høyere enn 140 prosent av landsgjennomsnittet («høyinntektskommuner») trekkes for 50 prosent av det overskytende beløpet. Dette gjelder ikke for fylkeskommunene. Kommuner med skatteinntekter mellom 110 prosent og 140 prosent og fylkeskommuner med skatteinntekter over 120 prosent verken mottar eller trekkes i inntektsutjevning.

Fram til og med statsbudsjettet for 1999 ble inntektsutjevningen beregnet en gang i året. Fra 2000 ble inntektsutjevningen gjort løpende. Det er 10 utbetalinger av rammetilskudd i året, og i 7 av disse vil det også være inntektsutjevning. De to første månedene på bakgrunn av skatteinntekter fra året før og 5 ganger på bakgrunn av skatter hittil i inneværende år.

Løpende inntektsutjevning er utformet som et rent omfordelingssystem mellom alle kommuner, der finansieringen synliggjøres. For den enkelte kommune beregnes inntektsutjevningen slik:

	Brutto inntektsutjevning
-	finansiering av inntektsutjevningen
=	Netto inntektsutjevning

Noen kommuner vil få positiv netto inntektsutjevning, mens andre vil få negativ netto inntektsutjevning, avhengig av om de er med på å finansiere mer enn de får. Netto inntektsutjevnenende tilskudd summerer seg til null på landsbasis. Grensen mellom å være netto mottager eller netto bidragsyter vil variere fra utbetaling til utbetaling.

Ved overgangen til løpende inntektsutjevning, ble det i 2000 etablert en overgangsordning for å kompensere kommuner som tapte mest på at skatteinntektene i 1998 bortfalt som grunnlagsår for inntektsutjevning. Dette gjaldt kommuner hvor skatteinntektene i 1998 var unormalt lave sammenlignet med et normalår. Det etableres ikke en tilsvarende overgangsordning for at 1999 bortfaller som grunnlagsår for inntektsutjevning. Kommuner/fylkeskommuner som eventuelt kommer spesielt dårlig ut vurderes i forhold til skjønnsfordelingen i 2002. Den kommunale selskapsskatten er borte fra og med inntektsåret 1999. Det derfor vanskelig å sammenligne skattenivået for 1999 med tidligere år. Det er først når det foreligger skattetall for 2000 at det er mulig å vurdere om skattenivået i enkelte (fylkes-)kommuner var spesielt lavt i 1999.

2.4.4 Nord-Norgetilskudd

Det gis et særskilt tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge. Tilskuddet fordeles etter en sats pr. innbygger differensiert mellom fylkene.

2.4.5 Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet tildeles kommuner i prioriteringsområdet for distriktpolitiske virkemidler som har under 3 000 innbyggere og under 110 prosent av landsgjennomsnittlige skatteinntekter. Regionaltilskuddet er differensiert etter prioriteringsområde for distriktpolitiske virkemidler. Det vil bli trappet opp etter tidligere plan vedtatt av Stortinget.

Regionaltilskuddet utgjør 393,7 millioner kroner i 2000. For år 2001 vil økningen i regionaltilskuddet utgjøre om lag 100 millioner kroner. Opptrappingen av regionaltilskuddet sikrer at regionaltilskudd kombinert med økning i ekstraordinært skjønnsilskudd dekker beregnet tap som følge av omleggingen av inntektssystemet for kommunene fra og med 1997.

2.4.6 Ekstraordinært skjønn

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 fikk kommuner som tapte på omleggingen, full kompensasjon gjennom regionaltilskuddet og det ekstraordinære skjønnsilskuddet. Fylkeskommunene ble sikret at ingen fikk en inntektsnedgang totalt som følge av omleggingen, utover en reduksjon på 60 kroner pr. innbygger. I St.prp. nr. 60 (1997-98) foreslo regjeringen at ekstraordinært skjønn for årene 2000 og 2001 ble lagt fast i 1998. Hensikten var å bidra til økt forutsigbarhet og å bidra til å lette arbeidet med framskrivning av rammetilskuddet i økonomiplanarbeidet. Stortinget ga sin tilslutning til dette.

I desember 1998 sendte Kommunal- og regionaldepartementet ut en oversikt over ekstraordinært skjønn for årene 2000 og 2001 til kommuner og fylkeskommuner. Beregningen av ekstraordinært skjønn fulgte de samme prinsippene som tidligere år, slik de ble skissert i St.prp. nr. 60. Tapskompensasjon

nen gjennom ekstraordinært skjønn dekker beregnet tap etter at en har tatt hensyn til regionaltilskuddet. For fylkeskommunene dekker det ekstraordinære skjønnet tapskompensasjonen. Regionaltilskuddet vil bli beregnet til statsbudsjettet til høsten og vil følge opptrappingsplanen som tidligere vedtatt av Stortinget. Dersom en kommune får eller mister sitt regionaltilskudd for 2001 på grunn av endringer i innbyggertall, skatteinntekt eller inndelingsendringer i det distriktpolitiske virkeområdet, kan beregningene av det ekstraordinære skjønnsstilskuddet bli endret. Det ekstraordinære skjønnet vil bli trap-
pet opp med om lag 400 millioner kroner fra 2000 til 2001.

2.4.7 Hovedstadstilskudd

Fra 1999 ble det innført et eget hovedstadstilskudd i inntektssystemet. Tilskuddet ble opprettet for å gi Oslo kompensasjon for om lag halvparten av sitt inntektsbortfall ved at selskapskatten ble gjort statlig. Gjennom hovedstadstilskuddet blir det i tillegg gitt midler til drift av Oslo Nye Teater. Hovedstadstilskuddet utgjør i 2000 om lag 330 millioner kroner. Hovedstadstilskuddet vil bli noe justert i 2001 som følge av forslaget om en overføring fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.5.

2.4.8 Kostnadsnøkler

For 2001 foreslås det ingen justeringer av kostnadsnøkkelen for kommunene.

For fylkeskommunene foreslår Regjeringen at to tilskudd som tidligere er gitt som øremerkede tilskudd over Samferdselsdepartementets budsjett innlemmes i inntektssystemet i 2001. Dette gjelder tilskudd til fylkesvegformål på 250,9 millioner kroner og avgiftskompensasjon til rutebiler på 464 millioner kroner, jf. kapittel 2.3. Samlet beløp på om lag 715 millioner kroner vil innlemmes i overgangsordningen etter samferdselsnøkkelen og blir fordelt etter samlet kostnadsnøkkel etter en overgangsperiode på 5 år. Regjeringen forslår å beholde dagens kostnadsnøkkel for samferdsel i 2001, men oppjustere vektene for samferdsel i den samlede kostnadsnøkkelen. Justert kostnadsnøkkel vil omtales i statsbudsjettet for 2001. I budsjettproposisjonen vil det også bli vurdert om det er behov for andre justeringer knyttet til innlemming av øremerkede tilskudd.

2.4.9 Annet

Tilskudd til landbruksforvaltning i kommunene vil ligge utenfor overgangsordningen i inntektssystemet også for 2001.

Forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd ble igangsatt i år 2000 for 20 kommuner, og vil vare i 4 år. Beløpet fastsettes i statsbudsjettet.

2.5 Skjønn

2.5.1 Skjønnsrammen 2001

Regjeringen foreslår at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 4 474 millioner kroner i skjønnsstilskudd i 2001. Dette inkluderer ordinært skjønnsstilskudd, samt ekstraordinært skjønnsstilskudd til kommuner og

fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 1997. Ordinær skjønnsramme for 2001 er satt til 2 332 millioner kroner. Dette er 315 millioner kroner mindre enn sammenlignbar ramme for 2000. Det ekstraordinære skjønnsstilskuddet for 2001 er prisjustert, og foreløpig anslått til om lag 2,1 milliarder kroner.

Regjeringen foreslår at 300 millioner kroner av den samlede rammen for skjønnsstilskuddet overføres til innbyggertilskuddet i inntektssystemet, jf. kap. 14.1. Regjeringen foreslår at 200 millioner kroner av denne overføringen knyttes til kommunene, mens 100 millioner kroner knyttes til fylkeskommunene. En slik overføring kan gjennomføres uten vesentlige omfordelingsvirkninger ved at reduksjonen i skjønnsrammen til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene motsvares av en om lag like stor økning i innbyggertilskuddet. For Oslo, som ikke mottar ordinært skjønn, vil det skje en motregning mot hovedstadstilskuddet av gevinsten ved den foreslåtte overføringen.

Regjeringen foreslår at 15 millioner kroner av det ordinære skjønnsstilskuddet fra og med 2001 overføres til Statens naturskadefond til bruk for skredsikring i kommunene. I henhold til naturskadeloven, er en av oppgavene til Statens naturskadefond å yte tilskudd til tiltak til sikring mot naturskader. I statsbudsjettet for 2000 ble naturskadefondet gitt en ramme på 4,7 millioner kroner til slike tilskudd. Det har vist seg at en slik bevilgning ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige sikringstiltak i kommunene. Av den grunn har Kommunal- og regionaldepartementet tidligere gitt skjønnsmidler til skredsikringstiltak i kommunene. Blant annet har Odda og Ullensvang fått slike tilskudd, jf. St.prp. nr. 61 (1996-97) om kommuneøkonomien 1998 m.v. Den foreslåtte økningen i rammen til Statens naturskadefondet gjør at det ikke lenger er nødvendig for Kommunal- og regionaldepartementet å gi skjønnsstilskudd knyttet til skredsikring.

Regjeringen foreslår at kommunene i 2001 fortsatt gis kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere over Kommunal- og regionaldepartementets skjønnsstilskudd, jf. kapittel 14.3. Videre har det siden 1996 blitt gitt tilskudd over skjønnen til kommuner som har store utgifter som følge av regelen om språkdeling i grunnskoleloven § 40. Det foreslås at denne ordningen videreføres i 2001 basert på de samme fordelingsprinsippene som i inneværende år, jf. kapittel 3.5 i St.prp. nr. 60 (1997-98). I 2000 er 1,9 millioner kroner av det ordinære skjønnsstilskuddet gitt til kommuner i det samiske området i Finnmark som har merutgifter knyttet til tospråklighet. Departementet vil i 2001 vurdere å øke skjønnsstilskuddet til kommuner som ikke får dekket sine faktiske utgifter knyttet til tospråklighet gjennom øvrige ordninger. Ordningen med tilskudd over ordinært skjønn til utviklings- og utredningsprosjekter i kommuneforvaltningen foreslås også videreført i 2001, jf. kap. 2.5.2.

Departementet har i senere tid fått henvendelser fra enkelte kommuner som ber om økte statlige overføringer for å komme seg ut av en vanskelig økonomisk situasjon. For å kunne tilby innbyggerne et best mulig tjenestetilbud er det vesentlig at kommunene utnytter både eksisterende inntekter og eget inntektsgrunnlag best mulig. Gjennom å kanalisere midlene mot prioriterte tjenesteområder og bedre organisering av tjenester kan kommuner oppnå velferdsgevinster. Gjennom å forenkle regelverket og fjerne øremerking av midler legger Regjeringen til rette for slik effektivisering.

2.5.2 Skjønn 1999 og 2000

2.5.2.1 Skjønnstildelingen 1999 og 2000

Kommunal- og regionaldepartementet fikk fullmakt til å fordele 4 310 millioner kroner i skjønnstilskudd for 2000 ved behandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000. Av dette gikk 1 663,3 millioner kroner som ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 1997. Videre ble overgangsordningen knyttet til innføringen av løpende inntektsutjevning på 273,9 millioner kroner skilt ut til egne poster. Resterende 2 372,8 millioner kroner ble fordelt som ordinært skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

For 1999 ble det fordelt 3 621 millioner kroner i skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Av dette utgjorde 1 281,9 millioner kroner ekstraordinært skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet, mens 2 339,1 millioner kroner var ordinært skjønnstilskudd.

Tabell 2.10 viser skjønnsfordelingen for kommunene fylkesvis og fylkeskommunene for 1999 og 2000.

Tabell 2.10: Ordinært skjønnstilskudd til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i 1999 og 2000 i millioner kroner, ekskl. overgangsordningen for innføringen av løpende inntektsutjevning.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	1999	2000	1999	2000
Østfold	69,0	74,7	32,8	34,2
Akershus	106,5	100,9	0,0	0,0
Oslo	-36,2	0,0	0,0	0,0
Hedmark	95,5	97,9	35,7	33,5
Oppland	89,6	89,7	33,4	31,2
Buskerud	30,9	47,7	33,2	34,1
Vestfold	41,5	42,3	44,9	43,5
Telemark	50,5	56,5	26,1	33,0
Aust-Agder	32,6	35,3	23,5	22,8
Vest-Agder	47,1	34,3	48,5	44,5
Rogaland	38,0	46,5	25,3	24,8
Hordaland	154,7	146,8	34,2	35,3
Sogn og Fjordane	80,5	82,1	55,6	54,9
Møre og Romsdal	104,8	108,0	43,3	43,7
Sør-Trøndelag	136,9	127,8	46,6	50,9
Nord-Trøndelag	93,2	97,8	37,1	38,3
Nordland	197,4	194,0	81,4	79,8
Troms	150,4	143,0	59,8	55,3
Finnmark	132,5	128,8	37,6	36,1
Ufordelt	22,3	22,8	2,4	0,0
Sum	1637,7	1676,9	701,4	695,9

Kommunene fikk 39,2 millioner kroner mer i ordinært skjønn i 2000 enn i 1999. Denne økningen har sammenheng med at det ordinære skjønnet for 2000 ble prisjustert, samt at innsatsmidlene til særskilt ressurskrevende psykisk utviklingshemmede ble overført fra Sosial- og helsedepartementet til det ordinære skjønnet. Samtidig ble 250,9 millioner kroner av det ordinære skjønnskuddet skilt ut til kap. 571 post 66 overgangsordning ved innføring av løpende inntektsutjevning.

I kommunerammen for Akershus inngår blant annet bistand til Ullensaker og Nannestad knyttet til at disse to kommunene har merutgifter som følge av utbyggingen av hovedflyplassen. Kommunene i Buskerud får 16,8 millioner kroner mer i ordinært skjønn i 2000 enn i 1999. Denne økningen har sammenheng med spesielle forhold knyttet til finansieringen av overgangsordningen for løpende inntektsutjevning, fylkets ramme for skjønnsmidler knyttet til ressurskrevende brukere og at Buskerud har vært blant de fylkene som har fått minst i ordinært skjønnskudd per innbygger. Kommunene i Vest-Agder fikk 12,8 millioner kroner mindre i skjønn i 2000 enn i 1999. Dette har sammenheng med bortfall av engangskompensasjon i 1999 til Lindesnes kommune for omleggingen av selskapsskatten.

I statsbudsjettet for 2000 kom Regjeringen Bondevik som en del av skatte- og avgiftsvedtaket med forslag til nytt virkeområde for nedsatt arbeidsgiveravgift. Stortinget sluttet seg til dette forslaget. Det innebærer at 53 kommuner fikk endret avgiftssats fra den 1.1.2000. Av disse fikk 14 kommuner høyere avgiftssats.

I brev av 21. desember 1999 til de 14 kommunene med høyere avgiftssats varslet Kommunal- og regionaldepartementet at disse vil få full kompensasjon for kommunens merutgifter som arbeidsgiver i 2000. Det ble her lagt vekt på at kommunene ikke hadde hatt anledning til å tilpasse seg et høyere avgiftsnivå i god tid på forhånd. De berørte kommunene vil måtte gjennomføre betydelige innsparinger for å kunne dekke økt arbeidsgiveravgift uten kompensasjon, noe som på kort sikt vil kunne svekke det kommunale tjenestetilbudet overfor innbyggerne. Departementet vil i tråd med dette i 2000 gi ytterligere 36 millioner kroner i skjønnsmidler til de berørte kommunene.

Fylkeskommunene fikk 5,5 millioner kroner mindre i ordinært skjønn i 2000 enn i 1999. Det ordinære skjønnskuddet til fylkeskommunene ble i utgangspunktet reelt videreført fra 1999 til 2000. Imidlertid ble 23,1 millioner kroner av det ordinære skjønnskuddet skilt ut til kap. 572 post 66 overgangsordning ved innføring av løpende inntektsutjevning.

Telemark fikk 8 millioner kroner ekstra i skjønnskudd i 2000 på grunn av fylkeskommunens vanskelige økonomiske situasjon. Skjønnskuddet til Vest-Agder og Troms er noe redusert som følge av nedtrapping av tidligere gitte skjønnsmidler til sykehusutbygging. Av skjønnskuddet til Sør-Trøndelag i 2000 er 12 millioner kroner knyttet til utbyggingen av regionsykehuset i Trondheim. Dette skjønnskuddet vil bli trappet opp de kommende årene som følge av revidert avtale av 9. september 1999 mellom staten og Sør-Trøndelag fylkeskommune om bygging av ny universitetsklinikk i Trondheim - RIT 2000, jf. St.prp. nr. 1 (1999-2000) Tillegg nr. 4.

2.5.2.2 Utviklingsprosjekter finansiert gjennom skjønnsmidler

Departementet foreslo i St.prp. nr.1 (1996-97) at det i begrenset omfang kunne tildeles midler fra skjønnsrammen direkte til konkrete utrednings- og utviklingsprosjekter i en kommune/fylkeskommune, eller i samarbeidende kommuner/fylkeskommuner. Departementet la videre opp til en årlig tilbakemelding til Stortinget i kommuneøkonomiproposisjonen om denne bruken av skjønnsmidler. Stortinget hadde i sin behandling av proposisjonen ikke merknader til departementets forslag.

I retningslinjene for tildeling som ble utformet av departementet ble det lagt særskilt vekt på at:

- Prosjektene må ha utviklingskarakter og ha læringseffekt for andre kommuner og fylkeskommuner.
- Støtte gis primært på bakgrunn av søknader fra kommunesektoren (ev. i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund), men kan også brukes av departementet selv til å initiere utviklingsprosjekter i noen kommuner/fylkeskommuner. Dersom tilsagn gis til andre enn kommuner/fylkeskommuner, må det gå klart frem at søker opptrer på vegne av kommuner/fylkeskommuner og at det i hovedsak er kommuner/fylkeskommuner som vil dra nytte av tiltaket.
- Det kan ytes støtte til godkjente forsøk etter forsøksloven, og til evaluering av forsøk.

Støtten må være avgrenset i tid og størrelse. Støtten bør maksimalt gis i to år. Støtte utover to år må vurderes særskilt, primært i forbindelse med første gangs søknad. Ved slik særskilt vurdering skal det legges vekt på søknadssum og størrelse på disponibel ramme.

Prosjekter i 1999

I 1999 ble det fordelt 8 323 217 kroner til særskilte prosjekter. Disse prosjektene fikk støtte:

- 650 000 kroner til et *prosjekt om generalistkommuner* som skal utføres ved Norsk institutt for by og regionforskning.
- 500 000 kroner til *Kommunesektorens innkjøpsforum* (Kommunenes Sentralforbund).
- Lokaldemokratiprojekter:
 - Kommunenes Sentralforbund fikk 600 000 kroner til prosjektet «Økt deltagelse i lokalpolitikken» prosjekt i kommunene Vennesla, Drammen, Skjervøy og Orkdal.
 - En *lokaldemokratiundersøkelse* i Hedmark og Møre og Romsdal i regi av fylkeskommunene ble støttet med 200 000 kroner.
 - Evaluering av forsøk med *direkte ordførervalg* utført ved Universitetet i Tromsø ble støttet med 200 000 kroner.
- Kommunal og fylkeskommunal planlegging:
 - 50 000 kroner til et prosjekt i KS om kommunal og fylkeskommunal planlegging.
 - 100 000 kroner til videreføring av prosjektet *kommuneplanlegging og samordnet planveiledning i Nordland*. Prosjektet utføres i regi av fylkesmannen i Nordland. Prosjektet mottar også støtte fra Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
 - Finnmark utbyggingsselskap AS fikk støtte på 150 000 kroner til å

videreutvikle verktøy for kommuneplanlegging i Gamvik og Vardø.

- Planlegging og økonomistyring i omstillingstider: Formålet med prosjektet er å utvikle metoder for å kunne få til en bedre kopling mellom tradisjonell planlegging og ressurstildeling/ressursstyring i kommunene. Det ble i 1998 utbetalt 1 000 000 kroner til en forfase og et hovedprosjekt i tre kommuner: Flora, Marker og Ski. I 1999 ble prosjektet støttet med 1 002 200 kroner.
- Omstilling:
 - 604 000 kroner ble tildelt Dyrøy kommune for videreføring av utviklingsprosjektet «Dyrøy, den lærende kommune»
 - «*Modellkommuneforsøket*» løper over tre år og hensikten er å skape omstilling bl. a gjennom aktivt å trekke de ansatte inn i prosess med omorganisering og forbedring av driften. Prosjektet mottar også støtte fra Kommuneforbundet. Sørumsdal ble støttet med 100 000 kroner og Steinkjer med 500 000 kroner i 1999.
- 20 000 kroner til en oversikt over *fylkeskommunenes økonomiske prioriteringer fra 1991-1998* fra Senter for helseforskning.
- Konsekvenser av kommunesammenslutning og interkommunalt samarbeid:
 - Et prosjekt for *alternativ organisering av barneverntjenestene* i Sunnfjordkommunene ble støttet med 150 000 kroner.
 - 490 000 kroner til forsøk med *felles økonomifunksjon* i Marnardal og Audnedal.
 - 400 000 kroner til videreutvikling av *interkommunalt samarbeid* i Valdres. Prosjektet gjennomføres i regi av Sør-Aurdal kommune.
 - 400 000 kroner til utvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene Berg, Lenvik, Sørreisa, Torsken og Tranøy.
 - Støtte til *sammenslåingsprosessen i Ramnes og Våle* med 50 000 kroner ved Fylkesmannen.
 - 205 000 kroner til utredning ved Telemarksforskning av flerkommunalt samarbeid i andre nordiske land.
 - Utredning av *regionrådenes rolle og funksjoner i forvaltningssystemet* beløp seg til 55500 000 kroner. Også denne studien utføres ved Telemarksforskning
 - 480 000 kroner ble bevilget til Vesterålen regionråd til å utrede fordele og ulemper ved eventuelle endringer i kommuneinndelingen.
 - 65 000 kroner til en *utredning om kommunestruktur* ved Høyskolen i Sogn og Fjordane.

Prosjekter i 2000 og 2001

På budsjettet for 2000 er det avsatt inntil 20,0 millioner kroner på grunnlag av de samme retningslinjene for bruk av midler. Som varslet i St.prp. nr. 60 (1997-98) skal en del av disse midlene benyttes i forbindelse med veiledning og tilrettelegging av KOSTRA-prosjektet i kommunene, jf. også omtale av dette prosjektet i kap. 25. I 2000 er 10,0 millioner kroner avsatt til KOSTRA.

De øvrige 10 millioner kroner er langt på vei tildelt eller avsatt til særskilte prosjekter. Nærmere oversikt vil bli gitt i neste års kommuneøkonomiproposisjon.

For 2001 er departementet innstilt på å videreføre ordningen med at en begrenset del av skjønnsmidlene kan brukes til å finansiere utrednings- og utviklingsprosjekter. Departementet vil foreslå at det avsettes inntil 25 millioner kroner, og at det som de siste årene avsettes 10,0 millioner kroner til oppfølging av KOSTRA. Forslaget innebærer at det avsettes inntil 15 millioner til særskilte prosjekter. Styrkingen begrunnes med økt behov for å initiere og støtte prosjekter som et ledd i regjeringens arbeid med omstilling og fornyelse i offentlig sektor lokalt.

2.6 Statens handlingsplaner for eldre og psykiatri

2.6.1 Handlingsplanen for eldreomsorgen

Handlingsplanen for eldreomsorgen 1998-2001 går nå inn i sin avsluttende fase. I forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 50 (1996-97) ba Stortinget om at man skulle komme tilbake med en ny vurdering av behovsanslag og virkemidler etter to års erfaringer med planen. På den bakgrunn legger Regjeringen fram en egen stortingsmelding om saken, St. meld. nr. 34 (1999-2000). Her går man gjennom erfaringene med planen så langt, vurderer behovsanslagene på nytt, og vurderer også virkemidlene opp mot resultatene. Dessuten legges det fram forslag om virkemiddelbruken etter handlingsplanens avslutning.

2.6.1.1 Forslag til styrking for 2001

Regjeringen legger til grunn at handlingsplanen for eldreomsorgen gjennomføres som opprinnelig vedtatt av Stortinget, fra 1998 til og med 2001. I statsbudsjettet for 2001 vil det i tråd med dette bli foreslått at driftstilskuddet over kap. 670, post 61 trappes opp med 800 millioner kroner, og at tilsagnsrammen for oppstartingsstilskudd til bygging av sykehjem og omsorgsboliger kap. 586, post 60 settes til 5 800 enheter, tilsvarende 1 535 millioner kroner.

2.6.1.2 Behov for justeringer i nåværende handlingsplan

Når budsjettet for 2001 skal vedtas vil det være igjen ett år av den opprinnelige vedtatte handlingsplanen. Resultatene etter to år av planen er tilfredsstillende og innretningen av de statlige styringsvirkemidlene har hittil fungert i forhold til måloppnåelse. Bl.a. av hensynet til forutsigbarhet for kommunesektoren foreslår Regjeringen at det ikke foretas større endringer i måltall og virkemidler for resten av den vedtatte planperioden.

Regjeringen har vurdert de kommunale planene for perioden 1998 til 2003 opp mot en ny gjennomgang av behovsanslagene foretatt i St. meld. nr. 50 (1996-97), og er kommet til at det ikke er grunnlag for å endre disse. Nye befolkningsprognoser viser at økningen i tallet på eldre over 80 år er noe lavere enn tidligere beregnet og at tallet på personer i aldersgruppen 67-79 år er synkende. Nyere forskning kan også tyde på at eldres helsetilstand over tid vil bli bedre, og at den uformelle husholdsbaserte omsorgen er mer stabil enn tidligere forutsatt. Dette må ses opp mot en sterk økning i tallet på eldre over 90 år, oppgavefordelingen mellom sykehus og kommunal helse- og sosialtje-

neste og behovet for å styrke kvaliteten på tjenestetilbudet. For planperioden 1998-2001 ligger derfor måltallene i handlingsplanen fast.

Kommunenes planer viser at det for perioden 1998-2001 planlegges 26.000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger og ytterligere 12.500 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i 2002 og 2003. Stortinget har tidligere vedtatt at kommuner som har behov for noe lenger tid til å planlegge og gjennomføre utbyggingen skal kunne få det, men forutsetningsvis innenfor den vedtatte rammen. Husbankens tall for søknader og gitte tilsagn viser for de to første årene av planen noenlunde samsvar mellom tilsagnsfullmakter og innkomne søknader. Selv om det er usikkerhet om hvor stor andel av de kommunale planene som blir gjennomført, kan det tyde på at antall søknader til Husbanken vil overstige tilsagnsfullmaktene. Dette innebærer at staten må prioritere mellom søknader. For å sikre en prioritering av prosjekter med høyest nytteeffekt i forhold til pleie- og omsorgstjenester foreslås følgende opplegg:

Ubrukte tilsagnsrammer (inkl. 7.000 for 2001 og 2002) fordeles på kommunene slik at de får en total investeringsramme for resten av planperioden. Fordelingen skjer i utgangspunktet fylkesvis etter befolkningskriterier, tidligere dekningsgrad og utbyggingsnivå for å sikre utjamning. Den kommunevise fordelingen skjer i nært samarbeid med fylkesmann og fylkeslege.

Et slikt opplegg vil skape forutsigbarhet for den videre kommunale planlegging, og forhindre at kommunene får store kostnader til prosjektering av bygg som ikke kommer inn under rammen for Husbankens tilskuddsordning.

Kommunene har allerede fått frist 30.06.01 for å søke investeringstilskudd. Fordelingen av rammene skjer derfor allerede nå, slik at kommunene gis inntil et år til videre planlegging, og Husbanken kan foreta fortløpende søknadsbehandling. Kommuner som har planlagt utover tildelt ramme må på denne bakgrunn prioritere sine prosjekter før de oversendes Husbanken til søknadsbehandling. I forhold til dagens retningslinjer vil det ved søknadsbehandlingen bli lagt til grunn at:

- Sykehjem og omsorgsboliger med areal tilrettelagt for heldøgns tjenestetilbud til personer med behov for omfattende pleie- og omsorgstjenester prioriteres foran generell omsorgsboligbygging
- Eneromssatsingen skal prioriteres
- Utbedring og utskifting av umoderne bygningsmasse bør prioriteres, spesielt i forhold til bygninger som ikke lenger kan godkjennes til formålet på grunn av dårlig bomiljø, arbeidsmiljø, brannsikkerhet (Helse, Miljø og Sikkerhet) eller som fungerer driftsmessig ineffektivt.

Kostnadsveksten ved bygging av omsorgsboliger og sykehjem har vært betydelig i planperioden. I tillegg til den generelle kostnadsutviklingen skyldes dette kommunenes valg av komplekse løsninger med større service- og fellesarealer, og høyere kvalitet som fordyrende elementer. Trekk ved selve tilskuddsordningen kan også spille inn. Kommunenes høye plantall for perioden fram til 2003 er likevel uttrykk for at kommunene vurderer dagens finansieringsordning som svært gunstig. Regjeringen finner det på denne bakgrunn lite tjenlig å øke tilskuddssatsene, men vil i stedet sette i verk ytterligere kostnadsdempende tiltak.

2.6.1.3 Vurdering av behov og virkemidler utover den opprinnelige 4-årsperioden (perioden 2002-2007)

Handlingsplanen for eldreomsorgen innebærer en sterk statlig styring av kommunesektoren. Det har vært nødvendig og hensiktsmessig i en periode der det har vært viktig med målrettet innsats for å bygge opp denne sektoren i kommunene. Resultatene så langt viser at det har vært vellykket i forhold til målene i handlingsplanen. Men en slik innretning har også kostnader, bl.a. kan det hevdes at dette begrenser kommunenes muligheter til tilpasning til lokale forhold. I tillegg vil en sterk øremerking kombinert med aktivitetskrav ha konsekvenser for andre sektorer, eller for kommunenes finansielle situasjon generelt.

De faktorer som ligger til grunn for vurderinger av behovet for pleie- og omsorgstjenester i perioden 1998 til 2002 vil også gjøres gjeldene for årene 2002 til 2007. Det tas forbehold om usikkerheten knyttet til utviklingen i eldres helsetilstand, endringer i ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåene, behovet til yngre brukergrupper, m.v. Videre legges det til grunn at de kommunale planene indikerer at det fortsatt vil være et udekket behov for tilrettelagte boliger og utskifting av gammel bygningsmasse. Regjeringen vil understreke usikkerheten i behovet og vil følge opp spørsmålet om behovsutviklingen i det enkelte års statsbudsjett. Men illustrasjonsmessig kan det foreløpig anslås et behov for 5 500 nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger og 5 000 nye årsverk i perioden fram mot 2007. Med tanke på de store utfordringene samfunnet står overfor i årene fra 2020 og utover, vil det være viktig å kunne si noe mer sikkert om utviklingen i helsetilstanden til norske eldre, og hvordan dette slår ut i forhold til tjenestebehovet. Sosial- og helsedepartementet og Finansdepartementet har igangsatt et prosjekt i samarbeid mellom Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå der målet er å få en bedre oversikt over utviklingstrekk i Norge, sammenliknet med andre land.

For å sette kommunene i stand til å møte tjenestebehovet for perioden 2002-2007 vurderes i meldingen tre alternative tilnærminger med hensyn til bruk av virkemidler:

- Forlengelse av nåværende handlingsplan og virkemidler.
- Avvikling av handlingsplan og alle øremerkede tilskudd, plan- og rapporteringskrav.
- Mellomløsning der øremerkede driftstilskudd innlemmes i inntektssystemet fra 2002, mens det opprettholdes et eget engangstilskudd til finansiering av sykehjem og omsorgsboliger.

Regjeringen legger til grunn at det i en overgangsperiode fortsatt vil være behov for noe statlig stimulering av kommunesektoren for å sette kommunene i stand til å møte de økende behovene knyttet til befolkningsutviklingen, strukturendringer i sektoren, mv. Samtidig vil det være uhensiktsmessig å opprettholde en så sterk statlig styring etter 2001, av hensyn som er nevnt over. Det vil imidlertid være viktig å finne fram til overgangsordninger som fører til en utfasing og tilpasning til ordinære systemer, uten at de oppnådde resultatene går tapt ved en slik omlegging. På den måten vil kommunene i større grad få frihet til å gjøre egne prioriteringer. Samtidig etableres eller videreføres ordninger som gjør at staten har mulighet til å ivareta sitt ansvar for å sikre at overordnede mål nås. Regjeringen foreslår derfor mellomløsningen:

- Tilskuddet til omsorgstjenester innlemmes i inntektssystemet fra 2002. Av hensyn til forutsigbarhet for kommunene vil kommunene få innlemmet den summen de fikk utbetalt i 2001. Fordelingsnøkkelen i inntektssystemet vurderes endret, slik at omfordelingseffekten ikke blir for stor. For å sikre at den satsningen som er oppnådd gjennom handlingsplanen ikke går tapt gjennom omleggingen vil manglende måloppnåelse i 2001 kunne medføre avkorting av tilskuddet i 2002. Deretter vil aktivitetskrav knyttet til de økonomiske tilskuddsordningene avvikles.
- Ordningen med oppstartingsstilskudd og kompensasjonstilskudd oppheves for prosjekter ut over den opprinnelige tilsagnsrammen på 24 400 sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Regjeringen mener imidlertid at det er nødvendig å opprettholde et engangstilskudd til bygging og utbedring av sykehjemsplasser og omsorgsboliger ut over rammen på 24 400 enheter. Derfor foreslås det at tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger til pleie- og omsorgstrengende innlemmes i den allerede eksisterende boligtilskuddsordningen i Husbanken. Regjeringen vil komme tilbake til innretningen av og nivået for satsene i boligtilskuddsordningen i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.
- Kompensasjonstilskuddet opprettholdes for tilsagn innenfor handlingsplanens ramme på 24 400 enheter.
- Årlige mål for pleie- og omsorgstjenesten settes gjennom prøveordningen med konsultasjoner mellom staten og Kommunenes Sentralforbund. Når prøveordningen er gjennomført vil Regjeringen vurdere spørsmålet om en mer permanent ordning.
- Krav til sektorplaner faller bort. Kommunene forutsettes å planlegge virksomheten i denne sektoren gjennom kommuneplan, økonomiplan og årlige budsjett.
- Resultatrapportering forutsettes å skje gjennom de ordinære rapporteringssystemene, dvs. gjennom SSBs pleie- og omsorgsstatistikk som er en del av KOSTRA. Det arbeides med en omlegging til en individbasert statistikk (IPLOS) som vil gi mer detaljert styringsinformasjon, bl.a. i forhold til brukergruppers behov, enn det dagens statistikk gjør.
- Regional stat får en fortsatt rolle i oppfølgingen av kommunesektoren gjennom etablering av et eget rådgiverprogram der en forutsetter et samarbeid mellom fylkesmennene og fylkeslegene, jf. for øvrig omtale i St. meld. nr. 28 (1999-2000).

2.6.2 Opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006

Opptrappingsplanen for psykisk helse innebærer at det skal investeres for 6,3 milliarder kroner i løpet av planperioden, og at driftsutgiftene gradvis skal økes til et nivå som ligger reelt ca. 4,7 milliarder kroner over nivået i 1998. Bevilgningen økte med 335 millioner kroner i 1999 og økte med ytterligere 400 millioner kroner i 2000. Regjeringen vil komme tilbake til bevilgning for 2001 i St.prp. nr. 1 (2000-2001).

Status for utviklingen av tjenestene og for utbetaling av driftstilskudd til kommunene fra Sosial- og helsedepartementet (kap. 743 post 62)

Kommunene har mottatt øremerkede tilskudd på dette området fra og med 1995. Det samlede omfanget av tjenester viser en meget positiv utvikling. En økende andel kommuner har etablert spesielle botilbud og samarbeid med

arbeidsmarkedsetaten. Personelltilgangen synes i hovedsak god. Unntaket er småkommuner med generelle rekrutteringsproblemer.

Stadig mindre av disponible midler overføres til påfølgende år samtidig som bevilgningene øker. Det ser ut til at det er færre kommuner som overfører midler, og at disse gjennomgående har konkrete planer for bruken.

Det er avsatt 613 millioner kroner i 2000 til drift til fordeling til kommunene i hovedsak etter inntektssystemets kostnadsnøkkel for den kommunale helse- og sosialtjenesten. I tillegg blir 37,9 millioner kroner fordelt over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Det er knyttet aktivitetskrav til utbetaling av tilskudd. Regjeringen vil følge opp situasjonen nøye. Fylkesmannen og fylkeslegen vil bistå kommunene i prosessen med å innfri kravene.

Utviklingen i fylkeskommunene

Også fylkeskommunene har mottatt øremerkede tilskudd til utbygging av sine psykiatriske helsetjenester siden 1995. Det har vært en jevn økning i antall polikliniske konsultasjoner, antall utskrivinger etter døgnopphold fra psykiatriske institusjoner og antall årsverk. Andelen årsverk utført av kvalifisert personell viser også en positiv utvikling. Personelltilgangen rapporteres som god. Omstruktureringen av psykisk helsevern for voksne er kommet godt i gang i de fleste fylker. Utbyggingen av behandlingskapasiteten i psykisk helsevern for barn og unge har også kommet godt i gang en rekke steder, dette gjelder særlig tilbudet til ungdom.

Det er pr. februar 2000 mottatt planskjemaer fra 14 fylkeskommuner. Av disse framgår at det planlegges investert for totalt 3,7 milliarder kroner og driften planlegges økt med 2 milliarder kroner i opptrappingsperioden. I de 14 fylkene bor 60 prosent av landets befolkning.

For inneværende år er det bevilget 627,9 millioner kroner i tilskudd til økt drift av fylkeskommunalt psykisk helsevern. Bevilgningen til poliklinikkrefusjoner ble økt med 30 millioner kroner. Videre ble det bevilget 49 millioner kroner i tilskudd til omstrukturering og utbygging av psykisk helsevern for voksne og 126 millioner kroner til utbygging av psykisk helsevern for barn og ungdom. I tillegg er det satt av 17 millioner kroner innenfor de frie inntektene til å dekke 40 prosent av kostnadene ved planlagte investeringer i henhold til opptrappingsplanen. Det ble fra 1999 til 2000 overført henholdsvis 7 millioner og 91 millioner kroner på investeringspostene 743.64 og 743.65. Tilskudd til investeringer skal utbetales ved ferdigstillelse, og det har vært forsinkelser i flere prosjekter.

Tilskudd til drift fordeles til fylkeskommunene etter objektive kriterier, mens tilskudd til utbygging fordeles etter søknad. Fra år 2000 blir det stilt som vilkår for utbetaling av tilskudd etter objektive kriterier at fylkeskommunene, i tillegg til tilfredsstillende rapportering for bruk av tidligere tildelte midler, har en godkjent plan for oppfølging av målsettingene i opptrappingsplanen.

Fylkeskommunene ble i 1999 tildelt 461 millioner kroner i øremerkede driftstilskudd. I tillegg overførte fylkeskommunene i alt ca. 95 millioner kroner fra 1998, slik at fylkeskommunene for 1999 disponerte rundt 556 millioner kroner i øremerkede driftstilskudd. Det har vært en nedgang i overført beløp. Overført beløp for 1999 er ennå ikke komplett. Tilskudd til økt drift for 2000

vil bli utbetalt til fylkeskommunene på grunnlag av tilfredsstillende rapportering for bruk av midlene for 1999 samt godkjente planer for gjennomføringen av opptrappingsplanen.

2.7 Endringer i oppgavefordelingen, regelverk og øremerkede tilskudd 2000/2001

2.7.1 Barne- og familiedepartementet

2.7.1.1 Oppfølging av stortingsmelding nr. 27 (1999-2000) Barnehager til beste for barn og foreldre

Kommunene har et overordnet ansvar for etablering og drift av barnehager, både som barnehageeier og som tilsynsmyndighet. Det er kommunene som har best forutsetning for å vurdere behovet for barnehageplasser i sin kommune. Mange kommuner har da også utarbeidet planer for utbygging av barnehagesektoren fram mot full behovsdekning.

Det kommunale ansvaret er drøftet i stortingsmelding nr. 27 *Barnehage til beste for barn og foreldre*, som ble lagt frem i desember 1999 av regjeringen Bondevik. I meldingen understrekes det felles ansvar som staten og kommunene har for å oppnå en fullt utbygget barnehagesektor med en rimelig foreldrebetaling, men at hovedansvaret for barnehagetilbudet ligger hos kommunene. Stortingsmeldingen om barnehager skal etter planen behandles i Stortinget i juni 2000.

Barnehagedekningen lå i 1998 på ca. 61 prosent for barn i alderen 1-5 år. Behovsundersøkelser som ble gjort i forbindelse med stortingsmeldingen og evalueringen av kontantstøtten viser at en barnehagedekning på omlag 70 prosent vil gi tilnærmet full behovsdekning. I tall vil det si at det gjenstående utbyggingsbehovet fra og med 1999 vil være på ca 25 000 plasser, med hovedvekt på plasser for barn under 3 år. I stortingsmeldingen fremmes det forslag om både økonomiske og juridiske virkemidler for å sikre allerede etablert barnehagedrift og for å få til den siste utbyggingen. Når det er oppnådd full behovsdekning foreslås det i meldingen at det øremerkede tilskuddet til barnehagene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, samtidig som kommunene pålegges en lovfestet plikt til å tilby barnehageplass til de familiene som ønsker det.

Regjeringen tar sikte på å innlemme det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet i 2004. Vi viser til omtalen under kapittel 2.3.

Stortinget vedtok å innføre et statlig stimuleringsstilskudd til etablering av nye plasser for 2000. Intensjonen er at stimuleringsstilskuddet skal bidra til å øke etableringstakten av nye barnehageplasser.

Foreldrebetalingen i barnehagene er en av faktorene som avgjør hvor tilgjengelig barnehagetilbudet er. Det er derfor viktig at egenbetalingen i barnehagene holdes på et rimelig nivå. Foreldrebetalingen ligger i dag på et høyere nivå enn det som er ønskelig. I rapporten om barnehagesektoren i Norge som OECDs utdanningskomite la fram i juni 1999, ble det påpekt at det var en generelt høy foreldrebetaling i Norge sammenlignet med andre europeiske land. Per i dag dekker foreldrene rundt 36-37 prosent av driftsutgiftene i barnehagesektoren sett under ett. I stortingsmeldingen om barnehager opprettholdes

den tidligere målsettingen om en foreldrebetaling på 30 prosent av utgiftene i barnehagesektoren. De resterende 70 prosent skal dekkes ved offentlige midler. Kostnadstall fra de siste årene viser en kommunal medfinansiering på rundt 20 prosent i barnehagesektoren sett under ett, og med en betydelig lavere finansiering i private enn i kommunale barnehager. Frem mot en eventuell innlemming av det øremerkede tilskuddet i kommunenes inntektsramme, vil både staten og kommunene måtte bidra for å sikre en offentlig finansiering av barnehagene. Regjeringen vil understreke at kommunene så langt det er mulig innenfor det økonomiske opplegget for sektoren må øke sin innsats ut fra dagens nivå for å få ned foreldrebetalingen.

40 prosent av barna går i private barnehager og de private barnehagene utgjør således en stor del av det totale barnehagetilbudet. Alle godkjente barnehager, både private og kommunale, mottar det statlige øremerkede tilskuddet til drift. Derimot er det store variasjoner med hensyn til hva de private barnehagene mottar av støtte fra kommunene. Undersøkelser som er gjort om økonomien i de private barnehagene viser at private barnehager uten kommunal støtte har størst risiko for å bli nedlagt. De private barnehagene som får lite eller ingen kommunal støtte har ofte dårligere økonomiske rammevilkår enn de med kommunal støtte, og mange private barnehager sikrer sin drift ved hjelp av en høy foreldrebetaling. For å sikre gode rammevilkår for de private barnehagene som er en del av kommunenes planer for full behovsdekning, foreslås det i stortingsmeldingen å pålegge kommunene å inngå samarbeidsavtaler med disse barnehagene. Regjeringen er enig i dette forslaget. Avtalene skal inneholde økonomiske plikter og rettigheter for de private barnehagene. Departementet vil vurdere om det skal utarbeides veiledere for disse avtalene. Det er viktig at kommunene tar ansvar for de private barnehagene som inngår i kommunenes planer for full behovsdekning. Det betyr at de kommunene som ikke har planer for barnehageutbyggingen bør starte dette arbeidet snarest mulig.

2.7.1.2 Satsen for den kommunale egenandelen for tiltak i det fylkeskommunale barnevernet

Fylkeskommunene ble på åttitallet tillagt et hovedansvar for institusjoner på rus- og barnevernfeltet. Dagens ordning med kommunal egenandel ved plassering i fylkeskommunal institusjon ble innført. Siden er satsen for den kommunale egenbetalingen blitt holdt på et lavt nivå, mens de reelle utgiftene ved plassering i særlig barneverninstitusjoner har steget betydelig. En plass på institusjon i barnevernet kostet i 1998 i gjennomsnitt 864 000 kroner per år. For tiden er den kommunale egenbetalingen 11 000 kroner per måned, og den ble siste gang justert i 1998.

Intensjonen har vært at terskelen for å gjøre bruk av fylkeskommunale tiltak skal være lav. Etter hvert som den skjeve fordelingen av utgiftene har blitt tydeligere, har dette ofte vært et diskusjonstema mellom forvaltningsnivåene i barnevernet. Barne- og familiedepartementet har vurdert forholdet og kommet til at kommunesatsen ved plassering i barneverninstitusjoner fra og med 2001 bør heves. Det foreslås at satsen økes til 22 000 kroner per måned. Den foreslåtte endringen i betalingssystemet i barnevernet er drøftet med Kommu-

nenes Sentralforbund (KS). KS har også på eget initiativ foreslått en dobling av den kommunale egenandelen.

Det bør imidlertid gjøres unntak for økning av kommunal egenandel når det gjelder tiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Hvis ikke dette gjøres, vil kommunenes utgifter overstige de tilskuddene kommunene mottar for å bosette enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere (integre-ringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige flyktninger og asyl-søkere). Egenandelssatsen for barneverntiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere foreslås derfor opprettholdt på dagens nivå på 11 000 kroner per måned.

Fylkeskommunene har fra og med 1999/2000 også ansvar for å tilby kommunene «multisystemisk terapi» (MST) som alternativ til institusjonsplasse-ring av ungdom med alvorlige atferdsproblemer. Dette er en metode som er familie- og nærmiljøbasert og legger vekt på å støtte og stimulere ressurser rundt barn og unge med atferdsproblemer. I henhold til rundskriv datert 11. september 1999 bør utgiftene mellom kommune og fylkeskommune deles som ved institusjonsplassering. Det vil si at kommunen nå betaler 11 000 kroner per måned for MST-behandling. I og med at fylkeskommunens utgifter ved MST er betydelig lavere enn ved institusjonsplassering, foreslås det at egenandelen ved MST blir stående på dagens nivå, dvs. 11 000 kroner per måned.

Kostnadsøkningen i det fylkeskommunale barnevernet tatt i betraktning, foreslås det at den ordinære satsen for tiltak i barnevernet heves uavhengig av om satsen for rusinstitusjonene blir hevet.

2.7.2 Miljøverndepartementet

2.7.2.1 Ny forskrift om PCB

Miljøverndepartementet har endret *Forskrift om polyklorete bifenyler (PCB)*. Endringen innebærer bl.a. at det er satt forbud mot å ha PCB-holdige kondensatorer i lysrørarmatur i bruk etter 31. desember 2004. Bakgrunnen for denne endringen er å sikre at PCB i kondensatorene ikke lekker ut til miljøet. Lekkasjer kan skje mens kondensatorene er i bruk eller ved at de ikke blir sortert ut og sikret tilfredsstillende behandling når de kasseres.

De totale kostnadene inkl. administrasjonskostnader av forbudet anslås til ca. 100 millioner kroner, hvorav kommunenes andel er rundt 20 millioner kroner. Forbudet innebærer samtidig besparelser i fremtidige utgifter knyttet til opprydding, sikring og overvåking.

2.7.2.2 Endringer knyttet til offentlig viltforvaltning

Miljøverndepartementet legger opp til at det foretas endringer i rollefordeling og funksjoner innen det offentlige apparatet for viltforvaltning. Et forslag til endringer har vært på høring, og det er fremmet lovendringer Ot. prp. nr. 37 (1999-2000) Om lov om endringer i lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (Viltloven). Da kommunene er viltorgan etter viltloven, vil eventuelle endringer berøre kommunesektoren. Dersom lovendringsforslagene blir behandlet våren 2000, kan organisatoriske endringer bli satt i verk med virkning fra 2001. For nærmere omtale av endringsforslagene og eventuelle økonomiske

og administrative konsekvenser for kommunene, vises det til den fremlagte odelstingsproposisjonen. Det vil bli redegjort for de budsjettmessige konsekvensene i forslaget til statsbudsjett for 2001, for Miljøverndepartementet.

2.7.3 Kommunal- og regionaldepartementet

2.7.3.1 Kommunale handlingsplaner for boligetablering

Kommunene har et boligpolitisk ansvar knyttet til det å skaffe boliger til de som ikke klarer dette selv. Det gjelder bl. a. en del unge i etableringsfasen, funksjonshemmede, flyktninger og innvandrere, og sosialt vanskeligstilte. Det er forhold som tyder på at det er behov for å ruste opp kommunenes boligarbeid overfor disse gruppene.

I St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte, som Stortinget har sluttet seg til, jf. Innst. S. nr. 100 (1998-99), oppfordres kommunene til å utarbeide lokale og regionale handlingsplaner for boligetablering og utleieboliger. Slike planer bør ha et særlig fokus på grupper som har etableringsproblemer, men planene må også se etableringsproblemene i sammenheng med generelle utviklingstrekk både i og utenfor boligsektoren. En handlingsplan vil gi kommunen oversikt over den lokale boligsituasjonen og de lokale utfordringene, og kan være til stor hjelp når det gjelder å ruste opp og effektivisere det boligsosiale arbeidet i kommunen. Det er viktig at handlingsplanen gis en god forankring både på politisk og administrativ nivå i kommunen, og at kommunene har en boligadministrasjon som har kompetanse og kapasitet til utforming og gjennomføring. Kommuner som gjennom handlingsplanen dokumenterer boligsosiale problemer, vil bli fulgt opp med lån, tilskudd og veiledning fra Husbanken. Husbanken har utarbeidet veiledningsmateriale og har kommet langt i å etablere systemene for søknadsbehandling av lån og tilskudd som i utgangspunktet forutsetter kommunale boligsosiale handlingsplaner. Kommunal- og regionaldepartementet vil før sommeren sende ut rundskriv om kommunal boligpolitikk, der lokale boligsosiale handlingsplaner vil stå sentralt.

2.7.4 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

2.7.4.1 Endringer i opplæringsloven

Regjeringen har lagt fram et forslag om lovfestet individuell rett til videregående opplæring for voksne som ikke tidligere har vært omfattet av retten etter Reform 94, dvs. de som er født før 1978 og som tidligere ikke har gjennomført slik opplæring, jf. Ot.prp. nr. 44 (1999-2000). Retten vil erstatte fylkeskommunenes forpliktelser etter omfangsforskriften. Det anslås at tallet på voksne i videregående opplæring vil øke tilsvarende 5000 helårselever som følge av innføringen av lovfestet individuell rett. For at retten skal bli interessant og reell for voksne, bør de få tilbud om opplæring som er spesielt organisert og lagt til rette. Dette hindrer ikke at de som ønsker det, etter søknad kan tas inn til vanlig videregående opplæring og ta ut retten på denne måten. I forslaget skal retten tre i kraft fra 01.08.00, og vil erstatte omfangsforskriften.

Forslaget gir hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om retten, blant annet om inntak, vurdering, dokumentasjon m.m.

Den samlede merkostnaden for fylkeskommunene knyttet til en økning tilsvarende 5 000 helårselever er beregnet til 247 millioner kroner på årsbasis. Det vil sannsynligvis bli en mindre økning i antall voksne i videregående opplæring høsten 2000 på grunn av den korte tiden mellom vedtaket og oppstart av nytt skoleår. Det legges derfor til grunn at økningen i antall voksne i videregående opplæring vil være tilsvarende 2000 helårselever høsten 2000. Kostnaden knyttet til en slik økning er beregnet til 40 millioner kroner i 2000. For 2000 fullfinansieres den anslåtte merkostnaden ved at det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett foreslås å øke rammetilskuddet til fylkeskommunene med 40 millioner kroner. Regjeringen vil komme tilbake til finansieringen av merkostnader fra 2001 i statsbudsjettet for 2001.

Regjeringen går inn for å utvide uttaksrammen for rett til videregående opplæring med ett år. Dette innebærer at uttaksrammen generelt utvides til fem år (seks år dersom opplæringen helt eller delvis blir gitt i lærebedrift). Den foreslåtte utvidelsen innebærer økte utgifter knyttet til oppfølgingstjenesten i fylkeskommunene ved at målgruppen for tjenesten øker med ett årskull mer enn i dag. Tall fra evalueringen av Reform 94 viser at om lag 25 prosent av årskullet bruker mer enn 3 år på å ta ut retten til videregående opplæring. Dersom en legger til grunn at om lag 40 prosent av disse fortsatt ikke har tatt ut retten etter fire år, vil kostnadene ved å utvide uttaksrammen bli om lag 8 millioner på helårsbasis og 3,3 millioner kroner for 2000. I revidert nasjonalbudsjett foreslås det at rammetilskuddet økes med 3,3 millioner kroner for å dekke kostnadene i 2000. Regjeringen vil komme tilbake til finansieringen av merkostnader fra 2001 i statsbudsjettet for 2001.

Det foreslås innført rett til opplæring i punktskrift. Merkostnadene for kommuner og fylkeskommuner anslås til om lag 3 millioner kroner på helårsbasis og 1,25 millioner kroner i 2000. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2000 foreslås det å øke rammetilskuddet til kommunene med 0,65 millioner kroner og rammetilskuddet til fylkeskommunene med 0,6 mill kroner. Regjeringen vil komme tilbake til finansieringen av merkostnader i statsbudsjettet for 2001.

2.7.4.2 Styrking av kommunal og fylkeskommunal pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Kommunal og fylkeskommunal PPT ble styrket fra 01.08.99, jf. St.prp. nr. 69 (1998-99). Fra 01.08.00 vil det foretas en ytterligere styrking tilsvarende 36 årsverk til de tre nordligste fylkene i tilknytning til avvikling av det særskilte Programmet for Nord-Norge. Det vil gis et tilskudd på 408 000 kroner per årsverk på helårsbasis. Videre vil det gis et tilskudd på 15 000 kroner til dekning av etableringskostnader til de nye stillingene. Det er en forutsetning at endringene blir gjennomført innenfor eksisterende rammer på kap. 243 Kompetansesentra for spesialundervisning. Se nærmere omtale i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (1999-2000) fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Regjeringen tar sikte på å innlemme det øremerkede tilskuddet i rammetilskuddet i 2003. Vi viser til omtalen under kapittel 2.3.

2.7.4.3 Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) ble det varslet en omlegging av tilskuddsordningene for særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring fra skoleåret 2000-2001. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har valgt å utsette omleggingen til tidligst skoleåret 2001-2002. Tilskuddet for skoleåret 2000-2001 vil derfor bli beregnet og utbetalt etter dagens regelverk.

2.7.4.4 Oppfølging av vedtak om gjennomgang av fire tilskuddsordninger

På bakgrunn av merknader fra Stortinget i Budsjett Innst. S. nr. 12 (1999-2000) og Innst. S. nr. 57 (1999-2000), har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet satt ned et representativt utvalg som skal gjennomgå de øremerkede tilskuddsordningene til leirskoleopplæring, kommunale musikk- og kulturskoler, opplæring innen kriminalomsorgen og opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen. Utvalget ledes av utdanningsdirektøren i Hordaland. Utvalget skal levere rapport til departementet innen 30. juni 2000, og departementet vil rapportere til Stortinget i St.prp. nr. 1 (2000-2001).

2.7.4.5 Forsøk med timeressurs som alternativ til klassesdelingsregler

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2000 ble det foreslått at forsøket med timeressurser som alternativ til klassesdelingsregler utsettes, jfr. St.prp. nr. 61 (1999-2000). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2000-2001).

2.7.4.6 Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Våren 2000 blir det fremmet en odelstingsproposisjon med forslag om å lovfeste rett til grunnskoleopplæring for voksne. Retten er planlagt iverksatt fra 1. august 2002 og skal omfatte de som ikke har grunnskole eller av andre grunner trenger slik opplæring.

2.7.4.7 Utlånsordning for lærebøker i videregående opplæring

Stortinget vedtok i forbindelse med budsjettforliket høsten 1999 at det settes i verk en utlånsordning for lærebøker i videregående opplæring. Det er avsatt 100 millioner kroner til ordningen, som skal innføres fra skoleåret 2000-01. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil utarbeide retningslinjer for ordningen.

Utlånsordningen vil skoleåret 2000-01 i hovedsak rettes mot elever på videregående kurs I og II. Det er et mål at den skal føre til en betydelig reduksjon av elevenes utgifter til lærebøker. Midlene skal primært dekke elevenes utgifter til lærebøkene i felles allmenne fag både innen yrkesfaglig og allmennfaglig studieretning. Bøkene kommer dermed inn under de ordinære reglene for utlån. Midlene skal benyttes slik at de på sikt kommer til nytte for flere årskull. Midlene vil bli fordelt til fylkeskommunene og skal i sin helhet komme elevene til gode. Midlene til fylkeskommunene vil bli fordelt i forhold til elevtall på videregående kurs I og II.

Regjeringen tar sikte på at tilskuddet på et senere tidspunkt innlemmes i inntektssystemet, jf. kap. 2.3.

2.7.5 Sosial- og helsedepartementet

2.7.5.1 Ansvar for å yte pleie- og omsorgstjenester til sterkt pleietrengende ved flytting mellom kommuner

Enkelte personer har så omfattende pleiebehov at de ikke kan flytte uten at det står et tjenestetilbud klart for dem i tilflyttingskommunen. For å gjøre det enklere for denne persongruppen å flytte mellom kommuner, er kommunenes ansvar for å behandle søknader og fatte vedtak om tjenester presisert i rundskriv I-43/99. Kommunen kan i slike tilfeller ikke avvise eller avslå en søknad om tjenester med den begrunnelse at vedkommende ikke bor eller oppholder seg i kommunen på søknadstidspunktet. Sosial- og helsedepartementet vil via fylkesmennene i løpet av våren/sommeren 2000 innhente opplysninger om kommunenes praksis ved flytting mellom kommuner for sterkt pleietrengende.

2.7.5.2 Lovhjemling av plikt for kommuner til å etablere ordning med brukerstyrt personlig assistanse

Stortinget vedtok i 1999 en endring i lov om sosiale tjenester slik at kommunene nå har plikt til å etablere ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (Ot.prp. nr. 8 (1999-2000)). Ordningen er en alternativ organisering av praktisk bistand til funksjonshemmede med omfattende bistandsbehov. Sosial- og helsedepartementet vil sende ut et eget rundskriv til kommunene i forbindelse med ikrafttredelse av lovendringen. Bestemmelsen er iverksatt fra 1. mai 2000. Det er forutsatt at det øremerkede tilskuddet videreføres i tre år, for å bidra til at kommunene bygger ut ordningen, og at tilskuddet deretter innlemmes i inntektssystemet. Fordi det er vanskelig å anslå den faktiske utvikling av praktiseringen i kommunene, vil Sosial- og helsedepartementet følge utviklingen i de tre årene. Kommunenes sentralforbund (KS) har i konsultasjonsprosessen hevdet at de økonomiske konsekvensene av lovendringene er usikre, og ønsker derfor at disse vurderes på nytt når kommunene har mer erfaring med ordningen.

2.7.5.3 Fastlegeordningen

Innbyggernes rett til å stå på liste hos en lege med fastlegeavtale med kommunen, til å bytte fastlege og til å få en ny vurdering av helsetilstanden hos en annen enn fastlegen lovfestes, jf. Ot.prp. nr. 99 (1998-99) og Innst. O. nr.49 (1999-2000). Den mer detaljerte reguleringen i ordningen, bl.a. om pasientlistene, reguleres i forskrift. Det er overlatt til partene (Kommunenes Sentralforbund, Oslo kommune, Den norske lægeforening og i noen tilfeller også staten) å regulere forhold gjennom avtaleverket som naturlig hører hjemme i den sammenheng. Kommunene skal som hovedregel inngå individuelle avtaler med fastlegene.

Trygdeetaten får det administrative ansvaret for etablering og føring av fastlege- og pasientlister. Innbyggerne vil ha mulighet til å velge fastlege på tvers av kommunegrensene. Alle leger som praktiserer allmennmedisin vil ha rett til avtale som fastlege under nærmere beskrevne forutsetninger. Kommunen kan stille som vilkår at fastleger påtar seg listeansvar for 1 500 innbyggere ved full kurativ praksis. I tillegg kan kommunen med hjemmel i forskrift stille vilkår om deltakelse i offentlig legearbeid, legevaktordninger og veiledning av

turnusleger. Partene har i oppgave å ivareta behovet for samarbeid i kommunen gjennom lokale samarbeidsorgan.

Fastlegeordningen bygger på privat praksis som hovedmodell. Kommunen vil betale legene for listeansvar i form av basistilskudd etter pasientlistens lengde. Kommunenes utgifter til legetjenesten blir dermed avhengig av antall innbyggere i kommunen. Statens andel av finansieringen vil skje gjennom refusjoner. I tillegg vil legen få egenbetaling fra pasientene. Det legges opp til at egenbetaling for pasienter som går til konsultasjon hos leger med fastlegeavtale med kommunen blir som i dagens system, pasienter som velger å stå utenfor fastlegeordningen må betale en høyere egenandel.

Basistilskuddet (kommunenes andel av finansieringen) skal i gjennomsnitt utgjøre 30 prosent av legens inntekt, mens stykkpris andelen (refusjon og egenandeler) skal utgjøre 70 prosent. Dagens fastlønnsstilskudd vil opphøre med innføring av fastlegeordningen, og vil for leger som inngår fastlegeavtale med fastlønn erstattes av refusjon.

Fastlegeordningen skal nå gjennomføres fra 1. juni 2001, jf. St. prp. nr. 61 (1999-2000). Kommunenes sentralforbund, Den norske legeforening og staten er enig om at gjennomføringstidspunktet for fastlegeordningen utsettes. Årsaken til utsettelsen er at de sentrale forhandlingene om fastlegeavtalene ikke er avsluttet innen begynnelsen av mai, som var en forutsetning for at ordningen skulle kunne gjennomføres fra 1. januar 2001.

Partene er enige om å fortsette forhandlingene så snart vårens inntektsoppgjør er i havn. Avtaleverket i tilknytning til fastlegeordningen er omfattende. For å sikre en smidig gjennomføring av fastlegeordningen var det nødvendig med mer tid til forhandlingene for å få alle bitene på plass. De bevilgningsmessige endringene som følge av innføring av fastlegeordningen vil bli forelagt for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.

2.7.5.4 Omorganisering av det statlige ansvaret for forebygging av rusmiddelproblemer

En større del av ressursene i det forebyggende arbeidet bør flyttes nærmere kommunene, slik at tiltakene bl.a. kan tilpasses lokale forhold. Sosial- og helsedepartementet vil derfor gjennomføre en omorganisering av det statlige ansvaret for forebygging av rusmiddelproblemer, jf. St. prp. nr. 61 (1999-2000). Oppgaver vil bli flyttet fra Rusmiddeldirektoratet, og til andre aktører.

Ansvar og ressurser skal overføres til de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål. Innsatsen i kommunene skal styrkes gjennom kompetansesentrene. Hovedoppgaven til sentrene i dag er å gi etterutdanning til nøkkelpersonell i kommunene, og å videreutvikle de spesialiserte tjenestene for rusmiddelmisbrukere på andrelinjenivå. Kompetansesentrene skal nå i tillegg ha i oppgave, i samarbeid med kommunene, å drive metodeutvikling og bidra til kompetanseheving på forebyggingsområdet blant førstelinjepersonell, og gi råd til departementet om videreutvikling av den nasjonale rusmiddelpolitikken. Det legges opp til at kompetansesentrene skal samarbeide nært med kommunene, fylkesmennene, fylkeslegene og statens utdanningskontorer.

Det tas sikte på at omorganiseringsarbeidet kan gjennomføres gradvis fra 1. oktober i år, og endelig fra 1. januar 2001. Det vises for øvrig til nærmere omtale i St. prp. nr. 61 (1999-2000) Revidert nasjonalbudsjett for 2000.

2.7.5.5 Statlige veiledende normer for økonomisk sosialhjelp

Som en oppfølging av St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga, har Sosial- og helsedepartementet igangsatt et forberedende arbeid med å utrede og utforme statlige veiledende normer for økonomisk sosialhjelp. Sosial- og helsedepartementet kan med hjemmel i lov om sosiale tjenester mv. § 5-1, gi veiledende retningslinjer om stønadsnivå i form av veiledende normer.

Formålet med statlige veiledende normer er å bidra til å minske vilkårlige forskjeller i utmålt stønad innenfor hver enkelt kommune og mellom kommuner, når disse forskjellene ikke har sin årsak i forskjellig behov hos mottakerne.

Det økonomiske ansvarsprinsipp om at det forvaltningsnivå som har det lovfestede ansvaret for en tjeneste også skal ha det økonomiske ansvaret, vil fortsatt ha gyldighet innenfor et system med statlige veiledende normer.

Kommunene vil selv kunne velge grad av tilpasning til en statlig veiledende norm. Det er forutsatt at en harmonisering til statlige veiledende normer skal skje innenfor en provenynøytral ramme for kommunesektoren sett under ett. Dette betyr at en innføring av statlige veiledende normer ikke bør påvirke den samlede økonomiske rammen for statlige overføringer til sektoren.

Sosial- og helsedepartementet arbeider etter en framdriftsplan hvor det, avhengig av Stortingets behandling av St.meld. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga, tas sikte på at statlige veiledende normer kan gjøres gjeldende fra 1. januar 2001. Kommunenes sentralforbund har i konsultasjonene mellom staten og kommunesektoren uttrykt ønske om å bli trukket inn i det videre arbeidet med denne saken.

2.7.5.6 Plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus

Stortinget har ved behandlingen av St.prp. nr. 61 (1997-1998) *Om Nasjonal kreftplan og plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus* vedtatt en plan for investeringer i IT- og medisinsk teknisk utstyr i sykehus. Medregnet fylkeskommunenes medfinansiering legges det opp til om lag 5,3 milliarder kroner til investeringer i utstyr i perioden. Det er etablert en statlig refusjonsordning for dokumenterte utgifter til medisinsk teknisk utstyr på 60 prosent i perioden.

I St.prp. nr. 61 (1999-2000) er det foreslått å forlenge planperioden med to år innenfor den samme totale statlige bevilgningsrammen på 2.960 millioner kroner. Dette betyr at de årlige bevilgningene blir mindre, men strekker seg over en lengre periode.

Fra 1999 ble det overført 374 millioner kroner til år 2000. De store overføringene på denne tilskuddsordningen skyldes at midlene først kommer til utbetaling året etter, basert på revisorattesterte regnskap. Refusjoner for investeringer gjort i inneværende år blir utbetalt i mai 2001. Bevilgningen for 2000 foreslås satt ned med i alt 540 millioner kroner i Revidert nasjonalbudsjett. Dette vil redusere det beløp som ellers måtte overføres fra 2000 til 2001. Reduksjonen i bevilgningen for inneværende år betyr også at det vil bli 300 millioner kroner mindre til statlige utstyrsrefusjoner i 2001 enn tidligere lagt opp til i utstyrsplanen. Dette innebærer at fylkeskommunene allerede for inneværende år må planlegge med et lavere investeringsnivå enn tidligere, tilsvarende 300 millioner kroner i statlige refusjoner. Den økonomiske situasjonen

for fylkeskommunene tilsier tilpasninger både på drifts- og investeringssiden. Den lavere investeringstakten som det nå legges opp til legger mindre press på fylkeskommunal økonomi.

2.7.5.7 Nasjonal kreftplan 1993-2003

Ved behandlingen av St.prp. nr. 61 (1997-1998) *Om Nasjonal kreftplan og plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus*, sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag om en total offentlig satsing over en 5-års periode på i overkant av 2 milliarder kroner, hvorav 1 milliard kroner skal benyttes til økte driftsutgifter og i overkant av 1 milliard kroner til investeringer. Refusjon gjennom kapitalrefusjonsordningen er inkludert i det statlige investeringsbeløpet. Det er viktig at kreftbehandling ses på som en del av det ordinære behandlingstilbudet, og at det ikke legges opp til noen form for særomsorg for denne pasientgruppen. Kreftplanen er derfor rettet mot de særlige flaskehalser/kompetanseområder som må styrkes for å bedre tilbudet innenfor kreftområdet.

I 1999 ble det bevilget 135 millioner kroner til kreftplanen. I 2000 ble bevilgningen økt med 150 millioner kroner til 285 millioner kroner. Regjeringen vil komme tilbake til bevilgning for 2001 i St.prp. nr.1 (2000-2001).

2.7.5.8 Regionsykehustilskuddet

Ny lov om spesialisthelsetjeneste trer i kraft fra 1.januar 2001. I henhold til lovens § 6-4 vil en del av regionsykehustilskuddet utbetales direkte til det enkelte regionsykehus, og ikke til fylkeskommunen, som i dag. Dette vil gjelde tilskudd til særskilte funksjoner, tilskudd til undervisning og tilskudd til forskning. Tilskudd til basiskostnader vil som tidligere gå til fylkeskommunen.

2.7.5.9 Private laboratorier og røntgeninstitut

Overgangsperioden for finansiering av private laboratorier og røntgeninstitut utløper 1. juli 2000. Fylkeskommunene står da fritt til å velge om og med hvilke laboratorier og røntgeninstitut de ønsker å inngå avtaler med.

2.7.5.10 Ny lov om fylkeskommunale sykehusselskaper

Ot.prp. nr. 25 (1999-2000) *Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper* ble fremmet for Stortinget den 22. desember 1999. Lovforslaget er en oppfølging av utredningen om tilknytningsformer for offentlige sykehus i NOU 1999:15.

Lovforslaget regulerer en ny tilknytningsform som åpner for selskapsorganisering av fylkeskommunalt eide sykehus. Fylkeskommunen må treffe uttrykkelig vedtak dersom loven skal gjelde for et konkret sykehus. Lovforslaget pålegger ikke fylkeskommunene noen plikter og påfører således heller ikke fylkeskommunene utgifter. Det foreslås at Sosial- og helsedepartementet skal godkjenne opprettelse av fylkeskommunale sykehusselskaper. Tilknytningsformen kan kun brukes for sykehus som er fullt ut eid av én fylkeskommune. Det åpnes ikke for eierskap til deler av virksomheten.

Siktemålet er å gi fylkeskommunene en mulighet for en større grad av handlefrihet for sykehusledelsen samtidig som overordnet styring, offentlig innsyn og forvaltningsrettslige prinsipper blir ivaretatt. Modellen gir også

mulighet for et tydeligere skille mellom oppdragsgiver og gjennomfører av sykehustjenester. Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil gjelde for sykehusselskaper.

Fylkeskommunens styring av sykehus formaliseres. Eiermyndigheten utøves gjennom et selskapsmøte. Fylkestinget selv er selskapsmøte med mindre det overlater det til fylkesordfører eller fylkeskommunens administrasjonssjef. Hvis fylkeskommunen har parlamentarisk styringsform, kan det overlates til fylkesrådet.

Sykehusselskap ledes av et styre og en daglig leder som får et selvstendig ansvar for driften og resultatet. Styrets myndighet begrenses imidlertid av en rekke bestemmelser som legger myndighet til fylkeskommunen som eier. Blant annet inngår fylkeskommunen tariffavtale med de ansattes organisasjoner på vegne av sykehusselskapet. Tariffmyndigheten kan delegeres til sykehusselskapet. Sykehusselskap er en selvstendig rettslig og økonomisk enhet (eget rettssubjekt) som er adskilt fra fylkeskommunen. Sykehusselskap får selv rettigheter, kan selv inngå avtaler og få partsstilling overfor domstolen og andre myndigheter. Tilknytningsformen legger til rette for bruk av kontrakter som grunnlag for levering av sykehustjenester. Gjennom inngåelse av kontrakter kan fylkeskommunen stille krav til sykehusets ytelser.

Fylkeskommunen som eier får en stor grad av kontroll over sykehusselskapets økonomiforvaltning, blant annet gjennom vedtakelse av sykehusselskapets årsbudsjett. Økonomibestemmelsene for sykehusselskap tilsvarer etter lovforslaget i hovedsak økonomibestemmelsene i kommuneloven og fylkeskommunen blir fullt ut ansvarlig for sykehusselskapets gjeld.

2.7.5.11 Innføring av de nye helselovene

Stortinget vedtok i fjor fire nye helselover:

- Lov 2. juli 1999 nr 61 om spesialisthelsetjenesten
- Lov 2. juli 1999 nr 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern
- Lov 2. juli 1999 nr 63 om pasientrettigheter
- Lov 2. juli 1999 nr 64 om helsepersonell

De nye helselovene vil tre i kraft samtidig tidlig i 2001.0 I St.prp. nr. 1 (1999-2000) ble det varslet at pasientrettighetsloven etter planen skulle tre i kraft i løpet av år 2000. En slik delt ikrafttredelse vil kunne skape uklarhet og misforståelser i forhold til hvilke bestemmelser som er trådt i kraft og hvilke bestemmelser som ikke er trådt i kraft. Lovene har store kontaktflater med hverandre. Sosial- og helsedepartementet har derfor etter en nærmere vurdering kommet til at det vil være en uheldig løsning å la pasientrettighetsloven tre i kraft på et tidligere tidspunkt enn de øvrige lovene.

Høringsinstansene har jevnt over gitt uttrykk for at lovene vil kreve flere ressurser. Sosial- og helsedepartementets vurderinger ved fremleggelse av lovpakken i 1998 var at tiltakene i hovedsak vil ha moderate økonomiske konsekvenser. Sosial- og helsedepartementet er fortsatt av denne oppfatning. For det første vil en rekke av lovendringene i den samlede helselovpakken føre til en bedre total ressursbruk gjennom bedre planlegging og administrasjon av tjenestene. For det andre er noen av de nye lovbestemmelsene av en slik karakter at de helt eller delvis formaliserer etablert praksis. I tillegg vil bevilg-

ningene til sykehussektoren og til gjennomføring av opptrappingsplanen for psykisk helse legge til rette for gjennomføring av tiltakene i de nye helselovene. Som nevnt i lovproposisjonene vil det imidlertid for enkelte av bestemmelsene i lovpakken måtte gis mer detaljerte pålegg i forskrifter. I disse tilfellene vil de økonomiske og administrative konsekvenser dels avhenge av hvordan forskriftene utformes. Sosial- og helsedepartementet arbeider med utformingen av forskrifter hjemlet i helselovene. De økonomiske og administrative konsekvensene vil vurderes i forbindelse med utformingen av de enkelte forskriftene og de vil bli gjenstand for vurdering etter ikrafttredelse. Utkast til en del av forskriftene har vært ute på høring. Sosial- og helsedepartementet tar sikte på å sende utkast til forskrifter på høring fortløpende.

Det er lovene om pasientrettigheter og om spesialisthelsetjenesten som har størst potensiale for økonomiske og administrative konsekvenser. I Ot.prp. nr. 12 (1998-99) Lov om pasientrettigheter nevnes følgende bestemmelser i tillegg til fritt sykehusvalg og rett til behandling som substansielt nye med mulige økonomiske og administrative konsekvenser:

- rett til vurdering
- rett til fornyet vurdering
- rett til medvirkning og informasjon
- klageregler
- pasientombud

I Ot.prp. nr. 10 (1998-99) Lov om spesialisthelsetjenesten nevnes følgende bestemmelser som substansielt nye med mulige økonomiske og administrative konsekvenser:

- individuelle planer
- rett til informasjon
- melding til fylkeslegen av avvikshendelser
- særskilte regler for barns opphold i institusjon
- pasientansvarlig lege
- egenbetaling for pasienter som ikke møter til avtalt tid
- veiledningsplikt overfor kommunehelsetjenesten

I forbindelse med den nye prøveordningen med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren har Kommunenes sentralforbund signalisert at de ønsker å bli konsultert i det videre arbeidet med disse lovene/forskriftene.

2.7.5.12 Omlegging av gjestepasientordningen

En omlegging av dagens gjestepasientoppgjør ble varslet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000. Arbeidet med dette har imidlertid blitt forsinket, og Sosial- og helsedepartementet tar nå sikte på å gjennomføre en omlegging av gjestepasientoppgjøret fra dagens kurdøgnpriser til DRG-baserte oppgjør fra 1.1.2001.

Den største fordelene ved å tilpasse gjestepasientprisene til DRG-kostnader, er at alle stykkprisutbetalinger for sykehusopphold baseres på samme prinsipp: betaling per pasient korrigert for pasienttyngde. Videre er DRG-systemet mer differensiert enn dagens gjestepasientsatser, og gjenspeiler i større grad de faktiske behandlingsutgiftene. Ved at man går bort fra kurdøgnpriser basert på liggetid, motiverer man også i større grad til kostnadseffektivitet i pasientbehandlingen.

Det tas sikte på at fylkeskommunene, som i dag, kan inngå egne avtaler om kjøp av lokal- og sentralsykehusfunksjoner. Sosial- og helsedepartementet har en dialog med Kommunenes sentralforbund i forbindelse med forslag til omlegging.

2.7.5.13 Oppfølging av St.meld. nr. 21 (1998-99) Ansvar og meistring

Sosial- og helsedepartementet arbeider med forslag til ny finansieringsordning for opptreningsinstitusjonene. Det er nedsatt en arbeidsgruppe, hvor bl.a. Norske opptreningsinstitusjoner (NOPI) deltar, som skal utarbeide forslag til ny finansieringsordning. Sosial- og helsedepartementet vil legge vekt på at tilbudet ved opptreningsinstitusjonene skal ses i sammenheng med fylkeskommunale tilbud, og være en del av et helhetlig tilbud til pasienten. Det vil i budsjettforslaget for 2001 legges frem forslag til ny finansieringsordning for opptreningsinstitusjonene.

En arbeidsgruppe har foretatt en gjennomgang av de fire spesielle helseinstitusjonene Beitostølen helsesportsenter, Valnesfjords helsesportssenter, Hernes institutt og Attføringssenteret i Rauland. I samsvar med sosialkomiteens merknader har arbeidsgruppen også gjennomgått Hauglandsenteret og CatoSenteret. Arbeidsgruppens rapport er sendt på høring med høringsfrist 1. juni 2000. Sosial- og helsedepartementet vil i St.prp. nr.1 for 2001 vurdere behovet for nye institusjoner der staten dekker 100% av godkjente driftsutgifter.

2.7.5.14 Ny apoteklov

Ny apoteklov, jf. Ot.prp. nr. 29 (1998-1999) er behandlet av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 52 (1999-2000) og Besl. O. nr. 70 (1999-2000). Loven ventes å tre i kraft i 2001, og vil da avløse gjeldende apoteklov av 21. juni 1963 nr. 17.

Etter den nye lovens § 2-4 kan eierkonsesjon til apotek gis til «kommuner og fylkeskommuner, og til foretak som eies helt av en kommune eller fylkeskommune». Dette betyr at kommuner og fylkeskommuner har anledning til å søke om å få gå inn på eiersiden i apotekmarkedet på lik linje med private aktører.

For sykehusapotek bestemmer den nye lovens § 2-5 første ledd at disse enten kan eies direkte av fylkeskommunen eller av foretak som eies helt av fylkeskommunen. Omgjøring av sykehusapotek til foretak forutsetter imidlertid tillatelse fra konsesjonsmyndigheten. Om tillatelse skal gis, beror etter § 2-5 på et fritt forvaltningsskjønn. Etter den nye lovens § 2-5 annet ledd kan konsesjon til sykehusapotek i særlige tilfelle også gis til privat søker.

Forutsetningen for apotekkonsesjon til kommuner og fylkeskommuner er at konkurransen med private aktører skal skje på like vilkår, uten noen form for kryssubsidiering fra kommunen eller fylkeskommunen.

Loven oppstiller ingen begrensninger med hensyn til hva slags kommunalt eller fylkeskommunalt eide foretak som kan eie sykehusapotek og andre apotek. Foretakets type kan imidlertid være et moment ved avveiningen av om konsesjon skal gis.

Kommunen vil etter lovens § 2-6 være høringsinstans i alle saker om etablering av nye apotek. Etter samme bestemmelse plikter dessuten kommunen

å ta opp spørsmålet om opprettelse av apotek med konsesjonsmyndigheten dersom kommunens behov for apotektenester ikke er dekket. Blant lovens virkemidler for å sikre apotekdekningen i distriktene, er adgang etter § 2-2 siste ledd til å innføre etableringskontroll i sentrale områder (konsesjonstak). Loven har også hjemmel i § 2-8 for å sette etablering eller overtakelse av apotek i et næringsvakt område som vilkår for å gi konsesjon til etablering i et næringssterkt område. Videre vil driftsstøtteordningen for distriktsapotek bli videreført.

2.7.5.15 Lov om helsemessig og sosial beredskap

Sosial- og helsedepartementet fremla 25. juni 1999 Ot.prp. nr. 89 (1998-99) Om lov om helsemessig og sosial beredskap. Hensikten med proposisjonen er å heve beredskapsnivået på helse- og sosialsektoren. Sentralt i forslaget er en plikt til å utarbeide beredskapsplan for helse- og sosialtjenestene. Forslaget innebærer en konkretisering og presisering av de forpliktelser som allerede er pålagt gjennom gjeldende lovgivning på området, herunder lov om helsemessig beredskap av 2. desember 1955 nr. 2. Forslaget vil derfor ikke resultere i behov for ytterlige ressurser. Etter Stortingets behandling vil det bli utarbeidet forskrifter til loven. Forskriftene vil bli sendt på høring på vanlig måte.

2.7.6 Justisdepartementet

2.7.6.1 Ny lov om pasientskadeerstatning

Justisdepartementet fremmet forslag til ny lov om pasientskadeerstatning 18. desember 1998 (Ot.prp. nr. 31 (1998-99)). I dag gjelder en midlertidig, avtalebasert ordning med erstatning for pasientskader, som er finansiert ved fylkeskommunale og statlige tilskudd. Lovforslaget bygger i store trekk på den midlertidige ordningen, men innebærer enkelte utvidelser i anvendelsesområdet. Ordningen er fortsatt tenkt finansiert ved tilskudd fra det offentlige, etter nærmere bestemmelser av Kongen. Det forutsettes i proposisjonen at kommunesektoren skal kompenseres for merutgiftene ved lovfestingen. Lovforslaget ligger til behandling i Stortingets sosialkomite, som avventer en tilleggsproposisjon med tekniske tilpasninger av lovforslaget til den vedtatte helsereformen. Tilleggsproposisjonen er varslet lagt frem for Stortinget i mai 2000. Det er usikkert når Stortinget vil kunne behandle proposisjonene. Etter vedtakelsen av lovendringene vil det ta noe tid å utarbeide forskrifter til loven. Ikrafttredelse kan skje tidligst 1. juli 2001, men anslaget er usikkert.

3 Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren

3.1 Innledning

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 varslet Bondevik-regjeringen at en fram til kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ville vurdere en utvidelse av ordningen med drøftingsmøter mellom staten og Kommunenes Sentralforbund (KS) i retning av en konsultasjonsordning. Bondevik-regjeringen satte ned en arbeidsgruppe for å utrede et opplegg for konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om de årlige kommunaløkonomiske opplegg. Arbeidsgruppen hadde deltakelse på administrativt nivå fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, samt KS. Arbeidsgruppen la fram sin rapport den 17. januar 2000.

Regjeringen har fulgt opp dette arbeidet, og har iverksatt en prøveordning med konsultasjoner i forbindelse med statsbudsjettarbeidet.

3.2 Hovedprinsipper for konsultasjonsordningen

Regjeringen har lagt følgende hovedprinsipper til grunn for konsultasjonsordningen:

Tidsplanen for konsultasjonsordningen vil følge fasene i arbeidet med statsbudsjettet. Som normalordning holdes det konsultasjonsmøter i forkant av regjeringens budsjettkonferanser i mars, april og august. Et fjerde og avsluttende møte holdes like etter at statsbudsjettet legges fram i oktober.

Formålet med *konsultasjonsmøtene i mars og april* er å komme fram til en felles forståelse av den faktiske situasjonen for kommunesektoren. Dette vil, sammen med rammene for og de viktigste prioriteringene innenfor det totale finanspolitiske opplegget, utgjøre en del av grunnlaget for fastsettingen av inntektsrammen for kommunesektoren det etterfølgende år, og de viktigste prioriteringene innenfor denne rammen. Det *tredje konsultasjonsmøtet* holdes i *august*. Her drøftes bl.a. hvilken utvikling i tjenestetilbudet en kan forvente i kommunesektoren, gitt den inntektsramme som er varslet i Kommuneøkonomiproposisjonen. *Et fjerde konsultasjonsmøte* blir avholdt like etter fremleggelsen av statsbudsjettet i *oktober*. Her utarbeider partene et felles dokument som skal legges frem som resultatet av konsultasjonene. Et revidert fellesdokument legges eventuelt fram etter Stortingets behandling av budsjettet. Dokumentet vil ikke være juridisk bindende.

I konsultasjonene vil det delta politikere fra Kommunal- og regionaldepartementet (leder), Sosial- og helsedepartementet, Finansdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. Andre departementer trekkes inn etter behov. KS møter med 4-6 politikere. Møtene forberedes av et

sekretariat ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, og med deltakelse fra de nevnte departementene og KS. Regjeringen vil bli orientert om konsultasjonene på en hensiktsmessig måte i de etterfølgende budsjettkonferanser.

En god konsultasjonsordning krever at KS trekkes systematisk inn i fagdepartementenes utredningsarbeid på et tidlig tidspunkt. Tallgrunnlag og faktiske forhold knyttet til enkeltsaker må så langt som mulig avklares bilateralt mellom KS og de enkelte departementer. Konsultasjonene tar ikke sikte på å avklare den økonomiske rammen for kommunesektoren. De vil avklare hvilke oppgaver kommunesektoren kan løse innenfor den inntekstrammen Regjeringen legger opp til. Fortrolig budsjettmateriale drøftes ikke i slike konsultasjoner.

3.3 Formålet med konsultasjonene

Konsultasjonene må bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de nasjonale økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har således ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig.

Regjeringen mener at konsultasjonsordningen kan bidra til å:

- skape en felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme
- redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking av midler ved enighet om prioriteringer av kommunesektorens ressurser
- gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet ved å øke den lokale friheten i oppgaveløsningen
- gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser
- bedre informasjonsgrunnlaget for Regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren
- gi gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Regjeringen tar sikte på en gradvis utvikling av ordningen etter hvert som en vinner erfaring. Det nye opplegget vil bli evaluert høsten 2000, med tanke på ordinær iverksetting fra budsjettåret 2002.

Del II
Inntekts- og finansieringssystemet

4 Bakgrunn for gjennomgangen og sammendrag

4.1 Sammendrag

Inntekts- og finansieringssystemet

Stortinget gjorde i 1999 fem vedtak som berørte inntekts- og finansieringssystemet. I denne proposisjonen legger departementet derfor opp til en gjennomgang av inntektssystemet og kommunesektorens finansieringssystem. Gjennomgangen er basert på de erfaringer som er høstet etter omleggingen i 1997 og avviklingen av selskapsskatten i 1999.

Inntektssystemets overordnede målsetting er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Dette betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal gis forutsetninger til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. I hovedsak er det tre områder der det er behov for utjevning. For det første er det en betydelig variasjon i skatteinntekter mellom kommuner. For det andre varierer de faktiske behov for kommunale tjenester mellom kommuner og fylkeskommuner. For det tredje tilsier regionalpolitiske hensyn at det er behov for utjevning. I en del utkantkommuner og de nordnorske fylkene vil det være behov for en sterk offentlig sektor for å motvirke svingninger i økonomien og et dårlig utbygd privat tilbud.

Som del IV i denne proposisjonen viser, er det til dels betydelige forskjeller i tjenestetilbudet kommuner og fylkeskommuner i mellom. Departementet vil peke på at den viktigste årsaken til forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene er forskjeller i inntektsnivå. Som et virkemiddel for å oppnå en jevnere inntektsfordeling og et mer rettferdig inntektssystem som i større grad gir kommuner og fylkeskommuner muligheter til å gi et mer likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, legges det i denne proposisjonen fram forslag til endringer.

Det foreslås gradvise endringer i perioden 2002-2007 både innenfor inntektsutjevningen, utgiftsutjevningen, tapskompensasjonsordningen og fordelingen mellom skatte- og overføringsinntekter:

- Tapskompensasjonsordningen består av et regionaltilskudd til kommunene og en ordning med ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner. Det foreslås her å avvikle ordningen med ekstraordinært skjønn for kommuner og fylkeskommuner.
- Ved siden av et eksisterende bosettingskriterium (beregnet reisetid) i kostnadsnøkkelen for kommunene, foreslås det å innføre to nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene.
- Andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatter foreslås å øke til om lag 50 prosent, gjennom en gradvis opptrapping av skatteandelen ved at den kommunale og fylkeskommunale skattøren økes. Tilsvarende reduseres kommunesektorens rammeoverføringer.
- Det foreslås å legge økt vekt på inntektsutjevning, gjennom å omfordele en større andel av sektorens skatteinntekter. Det foreslås at trekkgrensen for kommunene settes til 130 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr.

innbygger, med en trekkprosent på 50 prosent.

Det vises til de etterfølgende kapitler for en nærmere gjennomgang av disse endringene, og for redegjørelse av de foreslått kompensasjonsordningene gjennom skjønn, hovedstadstilskudd og Nord-Norgetilskuddet.

4.2 Bakgrunn for gjennomgangen

Utgangspunktet for dagens inntektssystem og finansieringssystem er NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Inntektssystemutvalgets 1. delutredning) og NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren (Inntektssystemutvalgets 2. delutredning). Utredningene ble fulgt opp i St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 mv. og i St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v.

For å motvirke at enkelte kommuner og fylkeskommuner fikk en nedgang i sine inntekter som resultat av de foreslåtte endringene, vedtok Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 55 omfattende kompensasjonsordninger. Disse ordningene trappes opp med 2001 som foreløpig siste år. Det er derfor et behov for å få en avklaring med hensyn til om de etablerte kompensasjonsordningene skal videreføres.

Inntektssystemutvalget foreslo i sin 1. delutredning at departementet burde arbeide videre med hensyn til forbedringer av dagens kostnadsnøkler. I denne proposisjonen er det redegjort for de prosjektene departementet arbeider med.

Stortinget gjorde i 1999 5 vedtak som berører Inntektssystemet. Ved behandling av Innst.S. nr. 220 (98-99) fra Kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v. ble det gjort følgende vedtak:

- «Stortinget ber regjeringen utrede og senest i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan tapskompensasjonsordningen skal håndteres etter at overgangsordningen er slutt i 2001.»
- «Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at kommuner som frivillig slås sammen, ikke skal få redusert statlige overføringer som følge av kommunesammenslåingen. Regjeringen må også vurdere for hvor lang tid dette skal gjelde.»

I tillegg ble det i samme innstilling tatt inn følgende flertallsmerknad:

«Komiteens flertall, medlemmer fra AP, KRF, Sp og SV, mener at dersom det skulle vise seg at nye beregninger eller endrede forutsetninger, f.eks. lavere inntektsskatt, skulle føre til at flere kommuner enn de som fremgår av proposisjonen taper på å gjøre selskapskatten statlig, vil flertallet be om at disse også blir kompensert på lik linje med andre tapskommuner.»

I samme innstilling sier en samlet komité videre:

«Komitéen ber regjeringen gjennomgå hvordan endringene i forhold til Rattsø I og Rattsø II har slått ut for kommunene. Komitéen mener det nå er viktig at vi får en samlet fremstilling av hvordan totalbildet nå ser ut, og vil be Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en slik oversikt.»

Komitéen uttaler også at den:

«støtter departementets vurdering om at det er en fordel at store endringer i kostnadsnøkklene, av hensyn til forutsigbarheten for kommunesektoren i størst mulig grad gjennomføres samlet.»

Ved behandling av Budsjettinnst.S. nr 5 (1999-2000) ble det gjort følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 om å gjennomgå retningslinjene for den fylkesvise tildelingen av skjønnsmidler til kommunene og fremme forslag som tar hensyn til nye utviklingstrekk og spesielle utslag som lavt nivå på korrigert inntekt, særskilte utgifter som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen og en vanskelig finansiell situasjon.»

«Stortinget ber regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av kompensasjonsordningen for særlig ressurskrevende brukere, med sikte på at den skal bli mest mulig treffsikker og forutsigbar. Stortinget ber også om at regjeringen utreder en særlig topp-finansieringsordning og kommer tilbake til stortinget med dette i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001.»

«Stortinget ber Regjeringen legge frem for Stortinget en gjennomgang og evaluering av inntektssystemet for kommunesektoren. Det må bl.a. legges vekt på å belyse hvilke økonomiske virkninger det har hatt for kommunesektoren at deler av Rattsutvalgets forslag er gjennomført, i forhold til det som var forutsatt i 1997. Denne gjennomgangen bør legges fram i løpet av våren 2000.»

Når det gjelder det siste vedtak har kommunalkomiteen lagt til grunn følgende premisser:

« . . .Flere sider av inntektssystemet må gjennomgås, bl. annet hvilke kriterier som kostnadsnøkkelen skal inneholde og vekten av dem, Nord-Norge tilskudd, hovedstadstilskudd, regionaltilskudd og skjønnstilskudd. Regjeringen må også vurdere de økonomiske effektene av overgangsordningene som er tatt i bruk i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet.»

Departementet legger i denne proposisjonen opp til en gjennomgang av inntektssystemet og kommunesektorens finansieringssystem. Gjennomgangen er basert på de erfaringene som er høstet etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 og avviklingen av selskapsskatten som kommunal skatt i 1999. I kapittel 5 gis en historisk gjennomgang av inntektssystemet og finansieringssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I kapittel 6 vises fordelingsvirkningene av endringene som ble vedtatt som følge av Inntektssystemutvalgets 1. og 2. delutredning. I kapittel 7 gir departementet sin vurdering av inntektssystemet. Kapittel 8, 9, 10 og 11 beskriver Regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet. Forslag til endring i tapskompensasjonsordningen beskrives i kapittel 8, endringer i bosettingskriterier beskrives i kapittel 9, endring i skatteandel beskrives i kapittel 10 og endringer i inntektsutjevningen beskrives i kapittel 11. Fordelingsvirkninger av det enkelte endringsforslag vises i disse kapitlene. I kapittel 12 gis et samlet bilde av de foreslåtte endringene, med samlet fordelingsvirkning. I kapittel 13 omtales arbeidet som er i gang i forbindelse med kostnadsnøkkelen. Til slutt omtales det ordinære skjønnstilskuddet i kapittel 14. Vurdering av rammeoverføringene ved kommunesammenslutninger er behandlet i del 3, kapittel 18.

5 Historisk gjennomgang av inntektssystemet og finansieringssystemet

5.1 Inntektssystemutvalgets 1. delutredning

5.1.1 Oppnevning og mandat

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Utvalget skulle gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og finansieringen av kommunesektoren. Ved oppnevningen ble utvalget bedt om å gi to delutredninger, et med konkrete forslag til endringer i inntektssystemet og et om finansieringen av kommunesektoren generelt. Bakgrunnen for oppnevningen var ønsket om en helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet ble innført 1. januar 1986 og hadde tidligere blitt revidert tre ganger.

Professor Jørn Rattsø ledet utvalget. Utvalget besto ellers av representanter fra universiteter, kommuner og fylkeskommuner, fylkesmennene og embetsverket i departementene. Sekretariatet ble lagt til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Utvalget ble gitt i mandat å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet og eventuelt legge fram forslag til endringer i oppbyggingen og utformingen av systemet. Utvalget skulle også se på kommunenes skatteinntekter i sammenheng med inntektssystemet. Utvalget skulle videre gå igjennom kriterier og vekter i kostnadsnøklerne. Det ble også bedt om å vurdere generelt hvordan forholdet mellom øremerkede tilskudd og rammetilskudd bør være for å få en best mulig bruk av kommunenes ressurser. Til slutt ble utvalget bedt om å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, og mulige behov for spesielle overgangsordninger. Dette omfattet beregninger av de økonomiske konsekvensene for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget valgte å konsentrere seg om en gjennomgang av grunnlaget for utgifts- og inntektsutjevningen i 1. delutredning. Utvalget la fram sin 1. delutredning 11. januar 1996.

5.1.2 Hovedelementene i utvalgets forslag

Prinsippene i utgiftsutjevningen

Inntektssystemets overordnede målsetting er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Dette betyr ikke at kommunene skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal gis like forutsetninger til å gi innbyggerne et likeverdig tilbud. Det lokale prioriteringene er opp til den enkelte kommune og fylkeskommune. Behovene varierer mellom kommunene. En kommune med relativt sett mange eldre og mange skolebarn vil ha behov for mer ressurser enn en kommune med relativt sett få

eldre og få skolebarn. Målsettingen med analysene som ligger bak kostnadsnøkkelen, er å finne objektive mål på behovsforskjellene.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skjer ved hjelp av kostnadsnøkler. Disse er basert på objektive kriterier, som den enkelte kommune ikke kan påvirke. Kriteriene fanger både opp variasjoner i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester og kostnadsforskjeller i produksjonen av tjenestene. Det viktigste elementet i kostnadsnøkkelen både for kommuner og fylkeskommuner er alderskriteriene.

Nye kostnadsnøkler

Utvalget gjorde et omfattende analysearbeid for å forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen. Den viktigste metoden var statistiske regresjonsanalyser. Metoden er egnet for å avdekke systematiske sammenhenger mellom kommunenes faktiske ressursbruk og ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Utvalget baserte seg også på normative modeller når det gjelder grunnskole og samferdsel. I tillegg ble det tatt hensyn til en politisk norm, omfangsforskriften, når det gjelder videregående opplæring. Analysene bygget i hovedsak på data fra kommuneregnskapene. Utvalget gikk både igjennom tidligere analyser og foretok nye analyser av beregnet utgiftsbehov på de samme områdene.

Kostnadsnøkkelen for kommunene dekker kommunal administrasjon, helse- og sosialtjenesten og grunnskolen. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene dekker videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel. På alle disse områdene ble det foretatt delanalyser. Disse analysene resulterte i nye delkostnadsnøkler, som så ble vektet i forhold til hverandre for å finne en samlet kostnadsnøkkel for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene.

Sosiale kriterier fikk større vekt i de nye kostnadsnøkler enn tidligere. Dette gjaldt både for kommunene og fylkeskommunene. En annen viktig endring for kommunene var lavere vekt på basiskriteriet, som er et likt beløp pr kommune. Dessuten ble de særskilte tilskuddene til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark tatt ut av kostnadsnøkkelen. Et hovedresultat av omleggingen var at utvalgets forslag reduserte forskjellene i beregnet utgiftsbehov pr innbygger kommunene imellom.

Det var kommunene i Østfold, Akershus, Buskerud og Vestfold som fikk størst økning i beregnet utgiftsbehov pr. innbygger som følge av de nye kostnadsnøkler.

Den sterkeste reduksjonen i beregnet utgiftsbehov fikk kommunene i Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane. Endringene var størst for Finnmarks-kommunene.

Kommuner med under 5 000 innbyggere tapte på omleggingen. Av disse igjen tapte kommuner med under 1 000 innbyggere i gjennomsnitt mest. Det var de mellomstore byene som i størst grad vant på utvalgets forslag til omlegging av kostnadsnøkkelen.

Fullt gjennomslag av kriterieendringer

Utvalget foreslo at kriterieendringer, det vil si endringer i befolkningssammensetning, sosiale kriterier osv., får gjennomslag i rammetilskuddet samme år som de finner sted. Tidligere hadde kriterieendringene gjennom over-

gangsordningen blitt innført over flere år. Endringen var til fordel for vekstkommuner og til ulempe for fraflyttingskommuner.

Inntektsutjevningen

Utvalget mente at hensynet til rettferdighet og utjevning av tjenestetilbudet må tillegges stor vekt i utformingen av inntektsutjevningen. Samtidig bør finansieringen av kommunesektoren ha en lokal forankring. Alle kommuner og fylkeskommuner skulle kunne høste gevinst av å styrke sitt skattegrunnlag. For å ta vare på begge disse målsettinger foreslo utvalget dels en mer omfattende utjevning av skatteinntekter enn tidligere, dels innføring av en delvis kompensasjonsgrad for utjevningen.

Referansenivået avgjør utjevningsambisjonene på inntektsutjevningen, jo høyere referansenivå, jo større overføringer fra skattesterke til skattesvake kommuner. Utvalget foreslo som et hovedalternativ for inntektsutjevningen et referansenivå på 110 prosent for kommuner og 120 prosent for fylkeskommuner. Dette skulle skje i løpet av en opptrappingsperiode på 5 år. Det vil si at alle kommuner skulle ha en referanse for utjevningen på 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt for hele landet. Kommuner med skatteinntekter under 110 prosent, minsteinntektskommunene, skulle så få kompensert for 90 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og dette referansenivået. De aller fleste kommuner i landet er minsteinntektskommuner.

Argumentet for en såvidt høy kompensasjonsgrad som 90 prosent, er å sikre en relativt høy utjevning av skatteinntekter. Samtidig vil kommuner og fylkeskommuner som mottar inntektsutjevningstilskudd beholde 10 prosent av en økning i skatteinntektene for å gi et incitament til egen næringsutvikling. Kommuner med skatteinntekter mellom 110 prosent og 140 prosent av landsgjennomsnitt ble verken trukket eller tilført midler gjennom det inntektsutjevningstilskuddet. Kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet, ble trukket 50 prosent av det overskytende beløp. Det ble ikke foreslått en liknende trekkordning for fylkeskommunene.

Utvalgets forslag til inntektsutjevning innebar at kommunene i Østfold, Hedmark og de tre nordligste fylkene ville få den største økningen i inntekt pr. innbygger. Oslo og kommunene i Akershus, Rogaland og Hordaland ville få reduserte inntekter, og av disse ville Oslo, Bærum og Stavanger tape mest. De fleste fylkeskommunene ville vinne på omleggingen av inntektsutjevningen. Oslo og Akershus var de fylkeskommunene som ville tape mest.

Overgangsordning

Utvalget mente at en overgangsordning kun burde omfatte reformer for å ta vare på en ny funksjonsfordeling mellom forvaltningsnivåer, innlemminger av øremerkede tilskudd og omfattende endringer i inntektssystemet.

Nord-Norgetilskudd

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986, hadde kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge et høyere inntektsnivå enn resten av landet. Inntektsnivået ble videreført ved at de fikk en høyere minsteinntektsgaranti enn i resten av landet. Det var flere grunner til dette. Foruten å unngå en stor grad av

omfordeling skulle den høyere minsteinntektsgarantien fange opp vanskelige klimatiske og strukturelle forhold i Nord-Norge. Det var politisk akseptert at den kommunale og fylkeskommunale virksomheten var viktig for hele det økonomiske grunnlaget for bosettingen i den nordligste landsdelen. I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1994 ble minsteinntektsgarantien erstattet med et særskilt tilskudd til kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge. Nord-Norgetilskuddet ble fordelt etter satser pr. innbygger, høyeste satser i Finnmark, lavere i Troms og lavest i Nordland.

Utvalget gikk ikke inn i en realitetsbehandling av Nord-Norgetilskuddet fordi utvalget så på dette som en distriktspolitisk ordning. Utvalget pekte imidlertid på flere momenter som kunne begrunne at Nord-Norgetilskuddet ble opprettholdt på samme nivå: det er viktig å opprettholde bosettingen i Nord-Norge blant annet for å foredle landsdelens ressurser, spesielt fiskeriressursene, på en god måte. Det er videre viktig å opprettholde Norges interesse i nordområdene. En sterk offentlig sektor er også nødvendig for å motvirke svingninger i privat sektor. Overføringene til Nord-Norge skal også motvirke de klimatiske og levekårsmessige ulempene ved å bo i landsdelen.

Skjønnstilskudd

Utvalget mente at skjønnstilskuddet var for stort i forhold til de andre tilskuddene i inntektssystemet. Det la fram en langsiktig målsetting om å halvere størrelsen på skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner. Men fordi endret kostnadsnøkkel ville føre til omfordeling i inntekter, mente utvalget at nivået på skjønnsmidler burde holdes på samme nivå i de nærmeste årene framover.

5.2 Regjeringens og Stortingets oppfølging av 1. delutredning

Høring

Utvalgets innstilling ble sendt ut på høring. Høringsinstansene var KS, LO, NHO, YS, AF, Norsk Lærerlag og fylkesmannsembetene. 17 av 18 fylkesmenn og alle øvrige høringsinstansene benyttet seg av retten til å uttale seg. I tillegg kom det inn til departementet nærmere 270 uttalelser fra kommuner, fylkeskommuner, regionale råd og organisasjoner. Det var store meningsforskjeller i høringsuttalelsene.

Regionaltilskudd

Regjeringen la fram sine tilrådinger i del II i St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. våren 1996. Denne stortingsproposisjonen hadde en grundig gjennomgang av Inntektssystemutvalgets innstilling. I sitt forslag til nytt inntektssystem la regjeringen i all hovedsak forslaget fra utvalget til grunn.

En viktig endring fra regjeringen var forslaget om å innføre et nytt regionaltilskudd. Regionaltilskuddet ble innført fordi regjeringen mente det var nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt skulle ha mulighet til å opprettholde et høyt nivå på tjenestetilbudet. Det ble gitt til kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, skatteinntekt under 110 prosent av landsgjen-

nomsnitt, og som var innen prioriteringsområde for distriktpolitiske virkemidler.

Ekstraordinært skjønn

Videre foreslo regjeringen å øke skjønnsrammen til kommunene og skjønnsrammen til fylkeskommunene. Økningen av skjønnsrammen skulle sikre at ingen kommuner skulle tape på innføringen av det nye systemet og at ingen fylkeskommuner skulle tape mer enn 60 kroner pr. innbygger. Regjeringen foreslo også å videreføre Nord-Norgetilskuddet.

Samlet skulle regionaltilskuddet og ekstraordinært skjønnsstilskudd være tilstrekkelig til å kompensere alle tapskommunene fullt ut. Det skulle gis kompensasjon både for opptrappingen av utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Kompensasjonen skulle gis over 5 år, fra 1997 til 2001.

Kostnadsnøkler og overgangsordning

Regjeringens synspunkt var at kostnadsnøklerne skulle være faglig begrunnet. Den støttet derfor i hovedsak utvalgets forslag til kostnadsnøkler. Men den foretok en mindre justering av kostnadsnøkkelen for grunnskole for kommunene, og foreslo en annen kostnadsnøkkel for lokale ruter for fylkeskommunene enn utvalget.

Regjeringen foreslo også en noe annen overgangsordning enn Inntektsystemutvalget, blant annet på grunnlag av høringsuttalelsen fra Kommunenes Sentralforbund. Utgiftsutjevningen skulle ha en overgangsperiode på 5 år ved systemendringer, oppgaveendringer og innlemminger av øremerkede tilskudd, slik at endringer trappes ned med like store deler i hvert år av 5-årsperioden. Endringer i kriterieverdier skulle imidlertid gis fullt gjennomslag. For inntektsutjevningen ble det foreslått en egen overgangsordning med gradvis opptrapping av referansenivået og gradvis nedtrapping av kompensasjonsgraden over 5 år.

Videre arbeid

Regjeringen fastslo at den ville arbeide videre med problemstillinger knyttet til bl.a. bosetting, klima, psykiatri, rusmiddelomsorg, spesialundervisning, ambulanseutgifter og samferdselssektoren.

Stortingets tilslutning

Ved behandlingen av St.prp. nr. 55 (1995-96) Om Kommuneøkonomien 1997 m.v. i Stortinget sluttet kommunalkomiteens flertall seg til regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet. Flertallet pekte på at det nye inntektssystemet på en bedre måte ville utjevne inntekter og utgifter slik at hver enkelt kommune får mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Flertallet ga også sin tilslutning til innføring av et regionaltilskudd og tapskompensasjon gjennom skjønnet.

5.3 Tilskudd til psykisk utviklingshemmede legges inn i inntektssystemet

Ved omleggingen i 1997 ble om lag halvparten av tilskuddet til hjemmeboende psykisk utviklingshemmede lagt inn i inntektssystemet. Det ble ikke innlemmet etter kostnadsnøkkelen, men lagt utenpå selve systemet med samme fordeling som tidligere. Da Stortinget behandlet St.prp. nr. 55 (1995-96) om regjeringens forslag til innlemming av øremerkete tilskudd ble det understreket at treffsikkerheten ved tilskuddet til psykisk utviklingshemmede måtte bli bedre. Det ble derfor startet et arbeid for å finne et godt kriterium for psykisk utviklingshemmede. Resultatet av arbeidet ble lagt fram i St.prp.nr. 61 (1996-97) Om kommuneøkonomien 1998 m.v.

En arbeidsgruppe med representanter fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Finansdepartementet ble satt ned for å finne et treffsikkert kriterium. Gruppen hadde møter med representanter for Norsk forening for psykisk utviklingshemmede, Vertskommunesammenlutningen og Kommunenes Sentralforbund. Gruppen vurderte alternative måter å telle antallet psykisk utviklingshemmede på.

Arbeidsgruppen foreslo at en skulle dele psykisk utviklingshemmede opp i to aldersgrupper over og under 16 år. Departementet sluttet seg til forslaget fra arbeidsgruppen, og foreslo at det skulle legges to ny kriterier inn i kostnadsnøkkelen, psykisk utviklingshemmede under 16 år og psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg til styrkingsmidlene foreslo departementene at halvparten av tilskuddet til vertskommuner også skulle legges inn i inntektssystemet. Da Stortinget behandlet St.prp. nr. 61 (1996-97) ga det sin tilslutning til å innlemme styrkingsmidlene, men ikke deler av tilskuddet til vertskommunene.

Innlemmingen av midlene til psykisk utviklingshemmede førte til at kostnadsnøkklene ble endret. Departementet så på innlemmingen av tilskuddet til psykisk utviklingshemmede som en del av omleggingen av inntektssystemet fra året før. Det var derfor naturlig å vurdere tap og gevinst ved denne omleggingen i sammenheng med tap og gevinst ved omleggingen av kostnadsnøkklene for kommunene i 1997. Tapskompensasjonen for kommunen ble beregnet på nytt slik at tilskuddet til psykisk utviklingshemmede ble inkludert i beregningene. Grunnlaget fra 1997 ble lagt til grunn og beregningene ble foretatt som om denne innlemmingen hadde funnet sted i 1997.

5.4 Inntektssystemutvalgets 2. delutredning

5.4.1 Målsettinger for arbeidet

Delutredning II fra Inntektssystemutvalget ble avgitt 31. januar 1997. Denne utredningen så generelt på samlet finansiering for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget vurderte utformingen av finansieringssystemet opp mot politiske og samfunnsmessige målsettinger. Utvalget konsentrerte seg om utformingen av kommunesektorens tre hovedinntektskilder: lokale skatteinntekter, brukerbetaling og statlige overføringer.

Utvalget definerte fire overordnede målsettinger for en god finansiering av kommunesektoren; lokal forankring, bedre fordeling og stabilitet i inntektene, mulighet til makroøkonomisk styring og klare ansvarsforhold mellom kom-

munesektor og stat. Det vil generelt være målkonflikter mellom disse hensyn. Bedre lokal forankring kan lett gi større ustabilitet og nye inntektsskjevheter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og begrense muligheten til å gjennomføre nasjonale målsettinger. På den annen side vil bedre lokal forankring gi både bedre prioriteringer ut fra innbyggernes ønsker og mer effektiv ressursbruk. Valg av finansieringsopplegg vil derfor føre til at det må gjøres en avveining mellom motstridende hensyn, mellom statens ønsker om nasjonal styring og kommunesektorens egne prioriteringer. Ut fra disse overordnede mål foreslo utvalget flere reformer. Den sentrale var forslaget om å gjøre selskapsskatten statlig.

5.4.2 Om kommunesektorens skatteinntekter og forslag til reformer

Utvalget tok utgangspunkt i at kommunene har skatteinntekter fra skatt på alminnelig inntekt fra personer og selskaper, skatt på formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt fra personer og selskaper. Fylkeskommunen har skatt fra alminnelig inntekt fra personer og selskaper og naturressursskatt fra kraftforetak. Men fylkeskommunene har ikke skatt fra formue og eiendom.

Eiendomsskatten

Eiendomsskatten er det minst mobile skattegrunnlaget og gir kommunene stabile og forutsigbare inntekter. Utvalget betraktet eiendomsskatten som en god kommunal skatt og foreslo at denne fortsatt skulle være en frivillig skatt for alle kommuner. Utvalget foreslo også at kommunene fortsatt skulle ha lokal beskatningsfrihet i eiendomsskatten innenfor en maksimalsats. Utvalget mente at eiendomsskatten skulle opprettholdes som en kommunal skatt som ikke omfattes av inntektsutjevningen gjennom inntektssystemet. I tråd med NOU 1996:20 «Ny lov om eiendomsskatt» foreslo utvalget også en utvidelse av anledningen til å skrive ut eiendomsskatt. Ved å gjøre eiendomsskatten gjeldende for all fast eiendom i kommunene, ville alle kommuner kunne skrive ut eiendomsskatt.

Formuesskatten

Som kommunal skatt har formuesskatten visse likhetsstrekk med den personlige inntektsskatten. Men formuesskatten har to klare ulemper i forhold til inntektsskatten. For det første gir den relativt lite proveny, dvs. relativt lave inntekter til kommunen. For det andre er forskjellene i skattegrunnlaget større. På den annen side er formuesskatten mindre konjunkturfølsom enn inntektsskatten.

Utvalget anbefalte at formuesskatten skulle avvikles som kommunal skatteform. Den burde i stedet tilfalle staten. Begrunnelsen var at den førte til lite proveny for kommunene, og en avvikling ville bety en skattemessig forenkling.

Naturressursskatt

I forbindelse med vedtak om ny kraftverksbeskatning i juni 1996, ble det etablert en ny naturressursskatt. Dette medførte at kraftverk betalte mer i skatt

til kommuner og fylkeskommuner enn annen næringsvirksomhet. Naturressursskatten ble etablert for å opprettholde omfanget av kraftkommunenes skatteinntekter.

På denne bakgrunn foreslo utvalget at naturressursskatten skulle videreføres som en del av det kommunale og fylkeskommunale skattegrunnlaget. I tråd med Stortingets forutsetning la utvalget opp til at naturressursskatten skulle inngå i inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Økt andel av inntektsskatten for kommuner og fylkeskommuner

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skatteyttere utgjør det vesentligste av kommunesektorens skatteinntekter, både for kommuner og fylkeskommuner. Sammenlignet med selskapsskatten er dette skattegrunnlaget relativt jevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

For å redusere kommunesektorens avhengighet av statlige overføringer foreslo utvalget at kommuners og fylkeskommuners andel av samlede inntekter skulle øke fra daværende 45 prosent opp til 50 prosent. Isolert kunne forslaget ha uheldige fordelingsmessige virkninger, fordi det var kommuner og fylkeskommuner med høye skatteinntekter som ville tjene på omleggingen. Utvalget så derfor dette forslaget i sammenheng med forslaget om å avvikle selskapsskatten som en kommunal skatt og gjøre den helt statlig.

Forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal- og fylkeskommunal skatt

Utvalget mente at skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skatteyttere, selskapsskatten, hadde mange ulemper som kommunal og fylkeskommunal skatteform. For det første var skattegrunnlaget svært ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Mens utliknet skatt fra personlige skatteyttere varierte i forholdet 3:1 for kommunene, varierte utliknet skatt fra etterskuddspliktige skatteyttere i forholdet 20:1. Tilsvarende tall for fylkeskommunene var variasjon i forholdet 2: 1 for personlige skatteyttere og 8:1 for etterskuddspliktige skatteyttere. Selskapsskatten bidro altså til betydelig forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

For det andre går ikke nødvendigvis selskapsskatten til den kommunen der bedriften er lokalisert, men kan gå til den kommunen der hovedkontoret er, i mange tilfeller Oslo. Fordelingen av selskapsskatten på kommuner påvirkes derfor av om virksomheten går inn i et selskap eller et konsern med aktivitet i flere kommuner. For det tredje er skattefundamentet for selskapsskatten svært ustabilt og lite forutsigbart. Konjunkturfølsomheten er betydelig større enn for den personlige inntektsskatten.

Et viktig argument i favør av å opprettholde selskapsskatten var at den ville gi kommunene et insitament til å legge forholdene til rette ved arealplanlegging og utbygging av infrastruktur. Den gir lokalpolitikere god kontakt med næringslivet. En avvikling av selskapsskatten ville kunne svekke insentivene for tilrettelegging for bedrifter.

Som en samlet vurdering foreslo utvalget at selskapsskatten skulle avvikles som lokal skatt. Dette så utvalget som en del av et samlet forslag til endring i sammensetningen av kommunesektorens inntekter.

Utvalgets forslag til kommunale og fylkeskommunale skatteformer

Oppsummeringsvis foreslo utvalget at kommunene skulle ha følgende skatteinntekter:

- skatt på alminnelig inntekt fra personer
- eiendomskatt fra personer og bedrifter
- naturressursskatt fra kraftforetak.

Utvalget foreslo at fylkeskommunene skulle ha følgende skatteinntekter:

- skatt på alminnelig inntekt fra personer
- naturressursskatt fra kraftforetak.

Etter utvalgets analyser utgjorde det lokale skattegrunnlaget 45 prosent av kommunesektorens inntekter. Utvalget anbefalte at denne andelen ble økt til 50 prosent. Utvalget anbefalte at dette ble sett i sammenheng med avvikling av selskapsskatten som kommunal- og fylkeskommunal skatt. Selskapsskatten burde i sin helhet tilfalle staten. Utvalget pekte på at dette ville medføre betydelige inntektsreduksjoner for enkelte kommuner, spesielt Oslo, og foreslo at det ble vurdert særlige tiltak for disse kommunene.

Samlet ville omleggingen føre til en jevnere fordeling av skatteinntekter mellom kommunene.

5.4.3 Brukerbetaling

Utvalget hadde en prinsipiell gjennomgang av hvilken plass brukerbetalinger for kommunale tjenester skal ha i den samlede finansieringen av kommunesektoren. Brukerbetaling er en direkte betaling for offentlige tjenester.

Den største fordelen ved brukerbetaling er at den virker etterspørselsregulerende fordi brukeren vil foreta en avveining mellom pris og nytte av en tjeneste. Slik kan det fremme effektiv bruk av kommunens ressurser. Den viktigste motforestillingen er at høy brukerbetaling kan føre til mindre rettferdig fordeling av kommunale tjenester. Den kan føre til at de som har råd til det, etterspør tjenesten på bekostning av de som trenger den mest. Dette hensynet blir ofte ivaretatt ved inntektsgraderte betalingssatser.

Utvalget mente at betalingssatsene skal fastsettes innenfor rammen av selvkostprinsippet. Det vanligste vil imidlertid være at betalingssatsene settes lavere enn selvkost.

5.4.4 Høringsuttalelsene

Delutredning 2 ble sendt ut på bred høring. Alle kommunene, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene, pluss berørte departementer og organisasjoner var blant høringsinstansene.

Når det gjaldt det sentrale spørsmålet om fortsatt kommunal selskapsskatt, var svarene delt om lag på midten. Halvparten av kommunene som svarte, ville beholde selskapsskatten som kommunal skatt og halvparten ville at den skulle bli statlig. Kommunenes Sentralforbund støttet forslaget om å gjøre selskapsskatten statlig, i hovedsak fordi dette ville gjøre det lettere å skape et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Næringslivets Hovedorganisasjon støttet forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt. Landsorganisasjonen gikk imot forslaget.

Et flertall av kommunene og fylkeskommunene ønsket at skatteinntektene skulle utgjøre en større andel av kommunesektorens inntekter.

Kommunenes Sentralforbund ønsket å beholde den kommunale formuesskatten. Kommunene var delt på midten i dette spørsmålet.

5.5 Regjeringens og Stortingets oppfølging av 2. delutredning

Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt

Regjeringen presenterte sine forslag til endringer i finansiering av kommunesektoren i St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999. I samme proposisjon la regjeringen fram en fyldig gjennomgang av inntektssystemets 2. delutredning. Regjeringen fulgte i all hovedsak utvalgets forslag. Regjeringen tok utgangspunkt i målene om lokal forankring, stabile og forutsigbare inntekter og rettferdig fordeling/likeverdighet i tjenestetilbud. Regjeringen foreslo derfor at skatt på alminnelig inntekt fra personlige skatteyttere skulle utgjøre hoveddelen av kommunesektorens skatteinntekter. Selskapsskatten skulle gjøres statlig og erstattes med skatt fra personer. Regjeringen foreslo videre at hele inntektsbortfallet skulle føres tilbake til kommunesektoren ved at sektorens andel av den personlige inntektsskatten økte tilsvarende.

Kommuner som tjente på forslaget, var først og fremst kommuner med høye inntekter fra personlige skatteyttere. Eksempler på slike kommuner var f.eks. Aremark, Hole, Frogn, Gjerdrum og Nittedal. De kommuner som ville tape, kan grovt deles i tre kategorier:

- Oslo, som alene hadde om lag 29 prosent av all selskapsskatten
- Kraftkommunene
- En del mindre og mellomstore kommuner med høye inntekter fra bedrifter.

Regjeringen la til grunn at kommuner som ville få et betydelig inntektsbortfall som følge av denne endringen, skulle få kompensert om lag halvparten av det anslåtte tapet. Tapene ble beregnet med utgangspunkt i skattetall for årene 1992 til 1996.

Regjeringen foreslo at det ble opprettet et eget hovedstadstilskudd for Oslo på om lag 300 millioner kroner, noe som tilsvarer halvparten av inntektsbortfallet. Det ble pekt på at selv om Oslo hadde et nivå på skatteinntekter som lå forholdsvis høyt, hadde byen også spesielle oppgaver som hovedstad. Størrelsen på hovedstadstilskuddet skulle fastsettes årlig i statsbudsjettet.

Kraftkommunene ville tape på omleggingen. Kraftkommunene har forholdsvis store skatteinntekter og regjeringen la opp til at de skulle kompenseres for halvparten av bortfallet av selskapsskatten, gjennom økt naturressurs-skatt.

Andre kommuner som hadde et betydelig inntektsbortfall fra omleggingen skulle få kompensasjon ved økte skjønnsmidler.

Økt skatteandel

Forutsatt at selskapsskatten gjøres statlig, ville regjeringen foreslå en gradvis økning av kommuneskattens andel opp til 50 prosent. Tidsplanen for økningen i skatteandel ville bli vurdert i et 5-årsperspektiv. Økningen skulle knyttes

opp mot den vedtatte opptrappingen av inntektsutjevningen. Denne ville dempe virkningen av at økt skatteandel relativt sett kommer skatterike kommuner til gode.

Formuesskatten beholdes som kommunal skatt

Regjeringen gikk imot inntektssystemutvalgets forslag om å avvikle formuesskatten som kommunal skatt. Den begrunnet det med at kommunal formuesskatt oppfyller kriteriene om stabilitet, forutsigbarhet og lokal forankring.

Eiendomsskatt

Regjeringen la opp til å beholde eiendomsskatten som kommunal inntektskilde og varslet at den ville komme nærmere tilbake til dette i en egen lovproposisjon.

Forsøk med lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten

Regjeringen foreslo et begrenset forsøk med lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. Forsøket skulle omfatte inntil 20 kommuner og 2 fylkeskommuner.

Løpende inntektsutjevning

Samtidig med at regjeringen oppnevnte Inntektssystemutvalget, oppnevnte Kommunenes Sentralforbund et ad-hoc-utvalg som hadde som mandat blant annet å følge arbeidet i Inntektssystemutvalget. Ad-hoc-utvalget foreslo at inntektsutjevningen i inntektssystemet for framtida burde gjøres løpende. Det vil si at det inntektsutjevnerende tilskuddet skulle beregnes fortløpende i løpet av året på grunnlag av månedlige skattetall for samme år.

Kommunal- og regionaldepartementet satte ned en arbeidsgruppe som vurderte løpende inntektsutjevning. Skatteutjevningen ble utformet som et omfordelingssystem mellom skatterike og skattesvake kommuner. Arbeidsgruppen foreslo at ordningen skulle tre i kraft fra året 2001/2002 blant annet fordi opptrappingen av inntektsutjevningen da ville være fullført. Kommunal- og regionaldepartementet hadde sendt rapporten på høring og regjeringen ville komme tilbake med et forslag i statsbudsjettet samme høst.

Brukerbetaling

Regjeringen var av den oppfatning at en sterkere vektlegging av ordninger med direkte betaling for bruk av kommunale tjenester ville være gunstig ut fra et rent effektivitetshensyn. Når regjeringen likevel ville vise tilbakeholdenhet i å øke eller innføre brukerbetaling på nye tjenester, var det av hensynet til nasjonal fordelingspolitikk og målet om likeverdige tjenester. Regjeringen ønsket som gjennomgående prinsipp at brukeren maksimalt kreves for det tjenesten koster, nemlig selvkost. Den varslet en gjennomgang av regelverket rundt brukerbetaling for kommunale tjenester.

5.6 Behandling og vedtak i Stortinget

- Selskapsskatt: Under behandlingen av St.prp. nr. 60 (1997-98) sluttet Stortinget seg til forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt.
- Hovedstadstilskudd: Stortinget sluttet seg til forslaget om å opprette et eget hovedstadstilskudd, der Oslo får kompensert om lag halvparten av inntektsbortfallet ved at selskapsskatten gjøres statlig.
- Økt skatteandel: Flertallet i kommunalkomiteen (A, KRF, SP) var enige i at skatteinntektene bør utgjøre den største andelen av kommunesektorens inntekter, og at en høyere skatteandel vil redusere kommunesektorens avhengighet av overføringer.
- Formuesskatt: Stortinget støttet regjeringens forslag om at formuesskatten fortsatt skulle være en kommunal skatt.
- Ikke lokal beskatningsfrihet: Stortinget gikk imot forslaget om forsøk med lokal beskatningsfrihet. Flertallet viste her til innstillingen fra Inntektssystemutvalget.
- Løpende inntektsutjevning: Stortinget vedtok å be regjeringen framskynde reformen med løpende inntektsutjevning med ett år og starte med dette i år 2000.

6 Fordelingsvirkninger av inntektssystemutvalgets 1. og 2. delutredning

6.1 Inntektssystemutvalgets 1. delutredning

Omleggingen av inntektssystemet i 1997 ga omfordelinger mellom fylkeskommunene og mellom kommunene. For kommunenes vedkommende hadde en også en omlegging av kriteriene for personer med psykisk utviklingshemming i 1998.

I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. og i St.prp. nr. 61 (1996-97) Om kommuneøkonomien 1998 m.v. er det vist fordelingsvirkninger av disse omleggingene.

Kommuner og fylkeskommuner som tapte ble lovet kompensasjon gjennom regionaltilskudd og ekstraordinært skjønn. Regionaltilskuddet ble forutsatt å være en fast del av inntektssystemet, mens ekstraordinært skjønn ble forutsatt videreført frem til og med 2001. Imidlertid er det slik at kostnaden ved denne kompensasjonen er finansiert av alle kommuner. Dette innebærer at «gevinsten» til vinnerkommunene er noe redusert, og at «taperkommunene» ikke har fått full kompensasjon. I dette kapitlet og i vedlegg 6 er det vist beregninger over hvordan tapskompensasjonen og finansieringen av denne har påvirket omfordelingen av inntekt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

6.1.1 Virkninger for kommunene av omlegging av inntektssystemet

I tabellene nedenfor er det vist beregnet gevinst/tap i kroner pr. innbygger grunnet omleggingen av inntektssystemet i 1997 og i 1998. Videre er det vist ekstraordinært skjønn i kroner pr. innbygger. Det ekstraordinære skjønn er fastsatt slik at alle kommuner får kompensert beregnet tap. Alle kommuner er med på å finansiere det ekstraordinære skjønn i form av at innbyggertilskuddet blir lavere enn det ellers ville ha blitt. Dette utgjør 320 kroner pr. innbygger. I tillegg er alle kommuner med på å finansiere regionaltilskuddet, dette utgjør 108 kroner pr. innbygger. Reduksjonen i innbyggertilskudd grunnet disse to ordningene utgjør 428 kroner pr. innbygger.

Tabellene i vedlegg 6 viser tall for den enkelte kommune og fylkeskommune. Tabellen viser at det etter ekstraordinært skjønn er spredning mellom vinnerkommunene, mens taperkommunene alle taper 428 kroner pr. innbygger sammenlignet med 1996. Etter tapskompensasjonen er det mindre spredning i utslaget mellom kommunene enn før tapskompensasjonen.

Nedenfor er det vist tabeller hvor kommunene er gruppert på forskjellige måter. En må være klar over at noe av spredningen i materialet blir borte når en summerer vinnere og tapere. På den annen side kan slike grupperingstabeller vise systematiske fordelingsvirkninger.

Tabell 6.1: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for kommunene gruppert fylkesvis. Kroner pr. innbygger.¹

Fylke	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd, og ekskl. ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønn	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd og ekstraordinært skjønn
			1	2	3	4=1+2+3
Østfold	18	5,5	936	25	-428	532
Akershus	22	10,4	-230	425	-428	-233
Oslo	1	11,3	-904	904	-428	-428
Hedmark	22	4,2	471	90	-428	133
Oppland	26	4,1	466	96	-428	134
Buskerud	21	5,3	410	202	-428	183
Vestfold	15	4,7	1098	18	-428	688
Telemark	18	3,7	574	137	-428	283
Aust-Agder	15	2,3	512	164	-428	248
Vest-Agder	15	3,5	595	160	-428	327
Rogaland	26	8,3	-93	402	-428	-119
Hordaland	34	9,7	257	121	-428	-50
Sogn og Fjordane	26	2,4	-479	604	-428	-304
Møre og Romsdal	38	5,5	127	245	-428	-56
Sør-Trøndelag	25	5,9	350	154	-428	76
Nord-Trøndelag	24	2,9	139	336	-428	47
Nordland	45	5,4	20	328	-428	-80
Troms	25	3,4	-234	419	-428	-243
Finnmark	19	1,7	-881	937	-428	-372
Landet	435	100	108	320	-428	0

¹ Fylkesgjennomsnitt og landsgjennomsnitt er vektet med innbyggertall i kommunene.

Av tabell 6.1 ser en at før tapskompensasjonen er Oslo, kommunene i Finnmark og Sogn og Fjordane de største taperkommunene, mens kommunene i Østfold og Vestfold er de store vinnerkommunene.

Som følge av tapskompensasjonen får kommunene i Finnmark redusert sitt tap med om lag 60 prosent. Tilsvarende gjelder for Oslo. Kommuner i Østfold og Vestfold, som var de kommunene som tjente mest på omleggingen, får sin gevinst redusert med om lag 40 prosent.

Tabell 6.2: *Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for kommunene gruppert etter innbyggertall. Kroner pr. innbygger*¹

Kommunenes innbyggertall	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd og ekskl. ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønn	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd og ekstraordinært skjønn
			1	2	3	4=1+2+3
246 - 2 330	105	3,5	-1087	1211	-428	-305
2 331 - 4 380	105	7,5	-571	696	-428	-304
4 381 - 9 040	105	14,7	-32	244	-428	-217
9 041 - 100 800	106	51,7	535	113	-428	219
Kraftkommuner	10	0,4	-3387	3306	-428	-509
Storkommuner	4	22,2	-318	537	-428	-209
Landet	435	100	108	320	-428	0

1 Gruppegjennomsnitt og landsgjennomsnitt er vektet med innbyggertall i kommunene.

I tabell 6.2 er kommunene gruppert etter innbyggertall. Før tapskompensasjonen var det kraftkommuner, og kommuner med lavt innbyggertall som fikk de største tapene, mens gruppen med innbyggertall mellom 9 000 og 100 800 var den største vinneren. Etter tapskompensasjon er tapet for gruppen med lavest innbyggertall redusert med 70 prosent mens tapet for kraftkommunene er redusert med 85 prosent. Gevinsten for den gruppen som vinner mest er redusert med 60 prosent.

Tabell 6.3: *Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for kommunene gruppert etter nivå på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) pr. innbygger. Kroner pr. innbygger.*¹

Kommunenes nivå på frie inntekter 1999 i kroner pr. innbygger	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd og ekskl. ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønn	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap inkl. regionaltilskudd og ekstraordinært skjønn
			1	2	3	4=1+2+3
15 913 - 19 300	105	44,8	643	76	-428	290
19 301 - 21 880	106	19,7	-20	229	-428	-219
21 881 - 26 938	105	9,0	-424	577	-428	-275
26 939 - 51 460	105	3,9	-1408	1475	-428	-361
Kraftkommuner	10	0,4	-3387	3306	-428	-509
Storkommuner	4	22,2	-318	537	-428	-209
Landet	435	100,0	108	320	-428	0

1 Gruppegjennomsnitt og landsgjennomsnitt er vektet med innbyggertall i kommunene.

Tabellen viser at det var kommuner med lavest inntekt som tjente på omleggingen. Desto høyere inntekt en kommune hadde, jo større tap fikk kommunen som følge av omleggingen. Omleggingen førte dermed til en bety-

delig utjevning av inntekter. Innføring av tapskompensasjon gjør at utjevnin-
gen av inntektene blir redusert. Kommuner i gruppen med inntekt mellom 15
900 og 19 300 kroner pr. innbygger mister om lag 50 prosent av sin gevinst.
Kommuner med de høyeste inntektene (26 938 - 51 460 kroner pr. innbygger)
får derimot redusert sitt tap med om lag 75 prosent.

6.1.2 Virkninger for fylkeskommunene av omlegging av inntektssystemet

I tabell 6.4 er det vist beregnet tap/gevinst i kroner pr. innbygger grunnet omleggingen av inntektssystemet i 1997. Beregninger viser tap etter ekstraordinært skjønn. Ekstraordinært skjønn er fastsatt slik at fylkeskommunene får kompensert beregnet tap utover 62 kroner pr. innbygger. Alle fylkeskommuner er med på å finansiere ekstraordinært skjønnstilskudd i form av at innbyggertilskuddet blir lavere enn det ellers ville ha blitt. Dette utgjør 140 kroner pr. innbygger. Tapsfylkeskommuner kommer da ut med et tap på 202 kroner pr. innbygger.

Tabell 6.4: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger

	Fylkeskommune	Gevinst/tap ekskl. ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønn	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap inkl. ekstraordinært skjønn
		1	2	3	4=1+2+3
11	Rogaland	590	0	-140	450
7	Vestfold	545	0	-140	405
10	Vest-Agder	502	0	-140	362
1	Østfold	478	0	-140	338
2	Akershus	296	0	-140	156
6	Buskerud	281	0	-140	142
9	Aust-Agder	238	0	-140	98
8	Telemark	0	0	-140	-140
12	Hordaland	-17	0	-140	-157
16	Sør-Trøndelag	-50	0	-140	-190
3	Oslo	-66	4	-140	-202
15	Møre og Romsdal	-165	103	-140	-202
4	Hedmark	-277	216	-140	-202
19	Troms	-439	377	-140	-202
5	Oppland	-465	403	-140	-202
18	Nordland	-504	442	-140	-202
17	Nord-Trøndelag	-664	602	-140	-202
14	Sogn og Fjordane	-690	628	-140	-202
20	Finnmark	-2426	2364	-140	-202
	Landet	0	140	-140	0

Tabell 6.4 viser at Finnmark var den største taperen før innføring av tapskompensasjon med et beregnet tap på 2 426 kroner pr. innbygger. Dette skyldes at arealkriteriets vekt ble betydelig redusert, og at det særskilte tillegget i

kostnadsnøkkelen til Finnmark ble fjernet i 1997. I likhet med de 8 andre fylkeskommunene som taper på omleggingen får Finnmark redusert sitt tap til 202 kroner pr. innbygger. Vinnerfylkeskommunene må også finansiere tapskompensasjonen, slik at alle gevinstene reduseres med 140 kroner pr. innbygger.

6.2 Inntektssystemutvalgets 2. delutredning

I St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v. varslet Regjeringen Bondevik at den i statsbudsjettet for 1999 ville komme tilbake med forslag om at den kommunale inntektsskatten for selskaper skulle tilfalle staten.

I St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v. ble størrelsen på den kommunale selskapsskatten anslått til å være om lag 6 milliarder kroner, fordelt med 3,8 milliarder kroner på kommunene og 2,2 milliarder kroner på fylkeskommunene. Inntektsbortfallet kommunene og fylkeskommunene fikk ved fjerning av selskapsskatten, ble erstattet med skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, slik at kommunesektoren samlet ikke skulle tape på denne skattereformen.

Nye beregninger viser at bortfallet av selskapsskatten til sammen utgjorde 6,3 milliarder kroner, fordelt med 4 020 millioner kroner på kommunene og 2 280 millioner kroner på fylkeskommunene. Til gjengjeld ble også inntekt fra forskuddsskatt m.m. 500 millioner kroner høyere enn anslått slik at sektorens samlede skatteinntekter i 1999 ble om lag 200 millioner kroner høyere enn anslått i opprinnelig vedtatt budsjett for 1999.

Regjeringen Bondevik la til grunn at kommuner som fikk vesentlige tap som følge av en slik omlegging skulle få kompensert om lag halvparten av det anslåtte tapet gjennom økt naturressursskatt for kraftkommunene, hovedstadstilskudd for Oslo eller økte skjønnsmidler for andre kommuner. I Innst.S. nr. 250 (1997-98) merket flertallet i Kommunalkomiteen seg at Regjeringen foreslo at det ble gitt delvis kompensasjon til de kommuner som fikk et vesentlig inntektsbortfall som følge av omleggingen.

I kommuneøkonomiproposisjonen ble kommunene Lindesnes og Årdal nevnt som aktuelle kommuner for en slik kompensasjon via skjønnsmidlene. Andre kommuner som har fått delvis kompensasjon gjennom økte skjønnsmidler på grunn av et vesentlig inntektsbortfall i 1999 er kommunene Fusa, Larvik, Tønsberg, Tysvær og Vanylven. Oslo fikk kompensert om lag halvparten av tapet gjennom oppretting av et eget hovedstadstilskudd.

6.2.1 Nærmere om kommunene

Det var spesielt tre grupper som ble beregnet til å ha store tap som følge av bortfallet av den kommunale selskapsskatten. Dette var kraftkommunene, Oslo og en del mindre/mellomstore kommuner med høye inntekter fra bedrifter, herunder mange ensidige industrikommuner.

Kraftkommunene

Med statlig selskapsskatt ble kommunenes inntekter fra kraftproduksjon anslått til å reduseres med om lag 200 millioner kroner. Tap for kraftkommu-

nene som følge av bortfall av kommunal selskapsskatt ble kompensert med økning av naturressursskatten. En økning av naturressursskatten med 0,1 øre ga kraftkommunene samlet en merinntekt på om lag halvparten av tapet som følger av bortfall av kommunal selskapsskatt.

Oslo

Ved bortfall av den kommunale selskapsskatten ble samlet inntektsbortfall for Oslo anslått til å være om lag 576 millioner kroner på lang sikt, fordelt med 318 millioner kroner til Oslo som kommune og 258 millioner kroner til Oslo som fylkeskommune. Om lag halvparten av dette tapet ble kompensert ved innføring av et eget hovedstadstilskudd for Oslo.

Nye beregninger viser at langsiktig tap for Oslo som følge av bortfallet av selskapsskatten er noe høyere (28 millioner kroner) enn tidligere anslått.

Andre kommuner - tap på kort sikt

Beregningene i vedlegg 7, tabell 2, viser både en kortsiktig og en langsiktig effekt av bortfallet av selskapsskatten. Den kortsiktige effekten er knyttet til tapet av skatteinntekter i 1999, og er for mange kommuner et engangstap. Dette skyldes at skatteinngangen for 1999 ikke ble lagt til grunn for inntektsutjevningen i inntektssystemet (som følge av innføringen av løpende inntektsutjevning), og kommunene som fikk en svikt i sin skatteinngang ble dermed ikke kompensert for dette gjennom inntektsutjevningstilskudd. Kommunene med vesentlig inntektsbortfall ble derfor delvis kompensert i form av skjønnstilskudd. Dette var en engangskompensasjon knyttet til 1999. For 2000 vil skatteinntektene bli utjevnet løpende. Kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet som taper på omleggingen av selskapsskatten i 2000 vil derfor få kompensasjon for dette gjennom inntektsutjevningen.

Nye beregninger viser ikke store avvik i forhold til beregningene i St.prp. nr. 60 (1997-98) når det gjelder anslag på kortsiktig tap, jf. tabell 6.5.

Tabell 6.5: viser kommunene (utenom Oslo) som etter nye beregninger tapte mer enn 500 kroner pr. innbygger på bortfallet av selskapsskatten på kort sikt (1999). Tabellen viser også gamle beregninger fra St.prp. nr. 60 (1997-98) og kompensasjon som ble gitt via skjønnstilskuddet (kraftkommunene er ikke tatt med)¹. Beløp i millioner kroner.

	Anslag tap 1999 - nye beregninger	Anslag tap 1999 St. prp. nr. 60 (1997-98)	Skjønnstilskudd knyttet til omleg- gingen
Bærum	-50,5	-33,1	0
Lindesnes	-19,7	-28,1	17
Tønsberg	-18,3	-21,1	7
Tysvær	-18,6	-19,7	10
Årdal	-17,2	-9,4	4,5
Bamble	-9,4	-5,4	0
Fusa	-7,8	-6,3	3,5
Levanger	-7,5	-6,2	4
Nes i Buskerud	-3,7	-2,6	0
Larvik	-2,4	-4,2	1

Tabell 6.5: viser kommunene (utenom Oslo) som etter nye beregninger tapte mer enn 500 kroner pr. innbygger på bortfallet av selskapsskatten på kort sikt (1999). Tabellen viser også gamle beregninger fra St.prp. nr. 60 (1997-98) og kompensasjon som ble gitt via skjønnstilskuddet (kraftkommunene er ikke tatt med)¹. Beløp i millioner kroner.

Vanylven	-1,9	-1,8	1
Hemsedal	-1	-0,8	0

1 Noen av kommunene i tabell 6.5 vil også ha inntekter fra kraftproduksjon. Disse vil dermed også få kompensasjon via økt naturressursskatt. Dette gjelder blant annet Årdal.

Tap på lengre sikt

Den langsiktige effekten av omleggingen av selskapsskatten jf. vedlegg 7 tabell 7.2, er for de fleste kommuner langt mindre enn den kortsiktige effekten. Minsteinntektskommuner som får reduserte skatteinntekter som følge av at selskapsskatten bortfalt, får økt inntektsutjevnenende tilskudd i 2000 som følge av at inntektsutjevningen fra og med 2000 skjer fortløpende. Differansen mellom egne skatteinntekter og 108 prosent av landsgjennomsnittet blir i 2000 kompensert med 91 prosent. Det vil si at disse kommunene ikke får noen store tap.

I tillegg medfører avvikling av den kommunale selskapsskatten en relativt sterk reduksjon i inntektsutjevningen, siden selskapsskattene var ujevnt fordelt kommuner imellom, i forhold til skatter fra personlige skattytere. Reduksjonen i inntektsutjevningen samlet er, i likhet med beregningene i St.prp. nr. 60 (1997-98), anslått til om lag 600 millioner kroner, fordelt med 375 millioner kroner på kommunene og 225 millioner kroner på fylkeskommunene. Redusert inntektsutjevning gis ut igjen i form av økt innbyggertilskudd, det vil si at innbyggertilskuddet blir tilsvarende om lag 600 millioner kroner større.

Nye beregninger viser ikke store avvik i forhold til beregningen for den langsiktige effekten.

Tabell 6.6: viser de kommunene (utenom Oslo) som etter nye beregninger taper mest på bortfallet av selskapsskatten på lengre sikt (kraftkommunene er ikke tatt med).¹

Kommune	Langsiktig årlig tap i kroner pr. innb.	Langsiktig årlig tap i millioner kroner
Årdal	-2753	-16
Hemsedal	-475	-0,9
Lindesnes	-367	-1,6
Sola	-273	-5,1
Oppegård	-232	-5,3
Fusa	-199	-0,7
Bærum	-165	-16,7
Tysvær	-130	-1,1
Asker	-121	-5,8

1 Noen av kommunene i tabell 6.6 vil også ha inntekter fra kraftproduksjon. Disse vil dermed også få kompensasjon via økt naturressursskatt. Dette gjelder blant annet Årdal og Hemsedal.

I 2000 har departementet gitt 4,5 millioner kroner i særskilt skjønnstilskudd til Årdal kommune, som er den kommunen som taper mest på omleg-

gingen på lang sikt, utenom Oslo og kraftkommunene. De øvrige kommunene er vurdert av fylkesmennene i den ordinære skjønnsfordelingen for 2000, i henhold til de generelle retningslinjene for det ordinære skjønnsstilskuddet, jf. kapittel 14.2.2. Fra og med 2001 vil departementet basere den skjønnsmessige vurderingen av kompensasjonen på de nye beregningene for fordelingsvirkningene.

6.2.2 Nærmere om fylkeskommunene

Tap på kort sikt

Beregningene jf. vedlegg 7, tabell 1, viser både en kortsiktig og en langsiktig effekt av omleggingen av selskapsskatten for fylkeskommunene. Den kortsiktige effekten er knyttet til tapet av skatteinntekter i 1999, og er et engangstap for alle fylkeskommunene eksklusiv Oslo. Dette skyldes at skatteinngangen for 1999 ikke ble lagt til grunn for inntektsutjevningen i inntektssystemet (som følge av innføringen av løpende inntektsutjevning), og fylkeskommunene som fikk en svikt i sin skatteinngang ble dermed ikke kompensert for dette. Beregningene viste at det kun var tre fylkeskommuner som på kort sikt tapte: Oslo, Vest-Agder og Finnmark. Av disse var det Oslo som tapte mest pr. innbygger, mens Vest-Agder og Finnmark hadde mindre tap.

Nye beregninger viser ikke store avvik i forhold til beregningene i St.prp. nr. 60 (1997-98) når det gjelder anslag på kortsiktig tap for disse fylkeskommunene. Oslo får et noe større tap enn tidligere anslått, mens Vest-Agder får et mindre kortsiktig tap enn anslått.

Tap på lengre sikt

Det er bare Oslo av fylkeskommunene som på lengre sikt taper på bortfallet av selskapsskatten. Dette blir delvis kompensert gjennom økt hovedstadstilskudd, jf. avsnittet om Oslo under 6.2.1.

7 Departementets vurdering av inntektssystemet

7.1 Generell omtale

Inntektssystemets overordnede målsetting er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig kommunalt tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Dette betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha like forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. I hovedsak er det tre forhold som tilsier behov for utjevning mellom kommunene. For det første er det en betydelig variasjon i skatteinntekter mellom kommuner. Det kommer til uttrykk ved at utliknet skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere varierer i forholdet 3:1 mellom kommunene og i forholdet 2:1 mellom fylkeskommunene. Dersom variasjonene i skatteinntektene ikke hadde blitt utjevnet gjennom inntektssystemet, ville det ha gitt betydelige forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet. For det andre varierer de faktiske behov for kommunale tjenester mellom kommuner. En kommune med relativt sett mange eldre og mange skolebarn vil ha behov for mer ressurser enn en kommune med relativt sett få eldre og få skolebarn. For det tredje tilsier distriktpolitiske hensyn at det er behov for utjevning. I en del utkantkommuner vil det være behov for en sterk offentlig sektor for å motvirke økonomiske svingninger og et dårlig utbygd privat tilbud.

Om det er forskjeller i faktiske utgiftsbehov mellom kommuner som følge av forskjeller i bl.a. størrelse, alderssammensetning og bosettingsmønster, er hovedsakelig et faglig spørsmål. Inntektssystemutvalget utredet derfor i sin første delutredning først og fremst forskjeller i objektive utgiftsbehov mellom kommuner. Det er departementets vurdering at denne utredningen ga et godt faglig grunnlag for utformingen av kostnadsnøkler i inntektssystemet. Regjeringens forslag til kostnadsnøkler ble da også i all hovedsak basert på utvalgets forslag.

Graden av utjevning av forskjeller i skatteinntekter er i hovedsak et politisk spørsmål. Her utredet utvalget derfor ulike alternativer. Regjeringen valgte å legge utvalgets hovedalternativ til grunn for sitt forslag til inntektsutjevning. Også vektlegging av distriktpolitiske hensyn er først og fremst et spørsmål om politisk skjønn. Utvalget pekte imidlertid på flere momenter av nasjonal karakter som kunne begrunne en videreføring av Nord-Norgetilskuddet på dagens nivå. Dette ble også regjeringens forslag. I tillegg foreslo regjeringen, blant annet ut fra distriktpolitiske hensyn, en egen tapskompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet. Det ble ikke tatt stilling til varigheten av denne tapskompensasjonen.

Stortingets flertall sluttet seg i sin helhet til regjeringens forslag. Det inntektssystemet vi har i dag avviker derfor på noen punkter i forhold til Inntektssystemutvalgets forslag. Dette skyldes først og fremst at regjeringen og Stortingets flertallet ønsket å dempe omfordelingsvirkningene av utvalgets forslag gjennom å innføre en egen ordning med tapskompensasjon. Den fordeling av inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner som vi har i dag, er

derfor i samsvar med de forutsetninger om inntektsfordeling som Stortingsflertallet la til grunn ved behandlingen av inntektssystemet våren 1996.

Inntektssystemutvalget pekte i sin 1. delutredning på flere områder der det er behov for ytterligere analyser. Inntektssystemutvalget pekte også på behovet for en bedring av eksisterende regnskapsstatistikk. I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. varslet departementet at en ville legge vekt på å utvikle et nytt mål for bosettingsmønster, samt sette i gang arbeid med kostnadsnøkkelen på samferdselssektoren. I tillegg ble det pekt på områder innen den fylkeskommunale helse- og sosialsektoren, som rustjenester og behovet for psykiatriske tjenester, der det var behov for ytterligere analyser.

Det har vært et problem knyttet til utarbeiding av kostnadsnøkler at det datagrunnlaget som en bygger på er for dårlig. Innføring av KOSTRA vil etter hvert kunne føre til en betydelig forbedring av eksisterende statistikk. Departementet legger opp til at rapportering etter KOSTRA modellen blir obligatorisk f.o.m. regnskap- og rapportåret 2001.

7.2 Utgiftsutjevning

Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommuner ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter pr innbygger. Variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnadsforhold og ulik befolkningssammensetning som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Inntektssystemutvalgets forslag til kostnadsnøkler ble i hovedsak basert på statistiske analyser, både brukerundersøkelser og regresjonsanalyser på kommunal og fylkeskommunal ressursbruk. I tillegg ble forslagene til grunnskolenøkkel og samferdselsnøkkel basert på normative modeller. Det ble benyttet tilgjengelige data fra kommuneregnskapene og annen offentlig statistikk. Dagens kostnadsnøkler er i hovedsak identiske med forslaget fra inntektssystemutvalget med unntak av samferdselsnøkkelen for fylkeskommunene. For kommunene er det i tillegg innført kriterier knyttet til mennesker med psykisk utviklingshemming. De endringene som ellers er blitt foretatt har sammenheng med innlemminger eller uttrekk av øremerkede tilskudd fra inntektssystemet.

I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. pekte departementet på at en ville arbeide videre med problemstillinger knyttet til bosettingsmønster, klima, psykiatri, rusmiddelomsorg, ambulanseutgifter og samferdselssektoren. Departementet pekte spesielt på behovet for å utvikle et nytt mål for bosettingsmønster.

En referansegruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet to alternative bosettingsindikatorer for kommunene. Rapporten har vært på høring. Departementet foreslår at det innføres nye bosettingsindikatorer i kostnadsnøkkelen til kommunene med virkning fra 2002 jf. nærmere omtale under kapittel 9.

Departementet har også igangsatt et forskningsprosjekt for å utvikle ny kostnadsnøkkel for lokale ruter, som er en del av samferdselsnøkkelen for fyl-

keskommuner. Prosjektet vil være ferdig i løpet av sommeren 2000 og departementet tar deretter sikte på å sende rapporten på høring høsten 2000 (nærmere omtale i kapittel 13). Departementet har videre igangsatt et forskningsprosjekt om kostnadsvariasjoner mellom fylkeskommunene knyttet til psykiatri. Prosjektet vil være ferdig i løpet av sommeren 2000 og departementet tar også sikte på å sende denne rapporten på høring høsten 2000 (nærmere omtale i kapittel 13).

Etter departementets vurdering bør nye kriterier for bosetting, samt eventuelle nye kostnadsnøkler for lokale ruter og psykiatri tas i bruk samlet fra 2002. Dette er først og fremst begrunnet med at endringer i kriterier vil ha omfordelingseffekter, og at det er ønskelig å kunne vurdere slike fordelingsvirkninger samlet for flere kriterier. Et eksempel er at nye bosettingskriterier for kommunene og nye psykiatrikriterier for fylkeskommunene begge vil ha effekter for Oslo, som har både kommune- og fylkeskommuneoppgaver. Det er også ønskelig å kunne vurdere fordelingsvirkningene av nye bosettingskriterier i forhold til eventuelle endringer i tapskompensasjonen fra 2002. Til slutt vil departementet peke på at behovet for en viss stabilitet og forutsigbarhet i kommunesektorens inntektsrammer også tilsier at større endringer i inntektssystemet tas mest mulig samlet med noen års mellomrom. Dette hensynet tilsier at det ikke gjennomføres større endringer i 2001, som er det siste året i den femårige overgangsordningen etter omleggingen i 1997. Alle kommuner og fylkeskommuner har for eksempel innarbeidet tall fra departementet for forventet tapskompensasjon i 2001 i sine økonomiplaner.

Det er departementets vurdering at utarbeiding av kostnadsnøkler må foretas på et mest mulig faglig grunnlag. Det vil si at utarbeiding av kostnadsnøkler må baseres på faglig aksepterte metoder, samtidig som en utnytter best mulig den tilgjengelige statistikk. Etter departementets syn gjorde Inntektssystemutvalget en faglig meget god jobb for å utvikle nye kostnadsnøkler. Inntektssystemutvalget pekte likevel selv på behovet for å videreutvikle kostnadsnøkler på enkelte områder, jf. omtalen over. Demografiske endringer, endring i bosettingsmønster, sosiale endringer samt endringer i kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver gir imidlertid behov for større og helhetlige gjennomganger av inntektssystemet etter en lengre periode med bare mindre justeringer. Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet tilsier på den annen side at en større gjennomgang ikke tas for ofte.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det vil være ønskelig med en bred gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert 10. år. Departementet viser videre til at en ny gjennomgang bør bygge på noen års regnskapsstatistikk basert på KOSTRA. KOSTRA blir obligatorisk f.o.m. 2001. På denne bakgrunn legger departementet foreløpig opp til at det nedsettes et nytt inntektssystemutvalg for en bred gjennomgang av inntektssystemet omkring 2005.

7.3 Inntektsutjevning

Departementet vil peke på at den viktigste årsaken til forskjell i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntektsnivå. Inntektsutjevningen er derfor et sentralt virkemiddel for å nå målet om et likeverdige tjenestetilbud. Inn-

tekstutjevningen vil fra og med 2001 være basert på at kommuner med skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (120 prosent for fylkeskommunene) får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og dette referansenivået på 110 prosent (120 prosent). I tillegg trekkes kommuner med skatt over 140 prosent av landsgjennomsnittet for 50 prosent av skatteinntekten over dette trekknivået på 140 prosent. (Det er ingen trekkordning for fylkeskommunene).

I 2001 vil om lag 400 kommuner ha skatteinntekt under referansenivået på 110 prosent av landsgjennomsnittet og dermed omfattes av inntekstutjevningen. Kommuner med skatteinntekt over referansenivået vil ha muligheter til å ha et bedre tjenestetilbud enn det store flertallet av kommuner. Regjeringen legger stor vekt på målet om likeverdige tjenester for alle innbyggere uavhengig av bostedskommune. En langtgående inntekstutjevning er nødvendig for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår derfor at man går lengre i retning av å utjevne forskjeller mellom kommunenes skatteinntekter enn hva man gjør i dag. Departementet anbefaler at trekknivået for kommuner reduseres fra 140 til 130 prosent slik at det i Norge. Departementet anbefaler at trekkgraden beholdes på 50 prosent, jf. nærmere omtale i kapittel 11.

Det er reist spørsmål om hensynet til kommunenes stimulanser for å drive næringsutvikling og skatteinnfordring bør medføre en reduksjon i kompensasjonsgrad, slik at kommunene får en større gevinst av økte skatteinntekter. Disse problemstillingene diskuteres nærmere i kapittel 11. Av hensyn til målet om likeverdige tjenester konkluderer departementet her med at kompensasjonsgraden ikke bør reduseres.

7.4 Nord-Norgetilskudd

I forbindelse med innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det videreført et høyere inntektsnivå til kommunene i Nord-Norge og de tre nordligste fylkeskommunene. Det ble ivaretatt ved at kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge fikk et tillegg i inntekstutjevningen i forhold til kommuner og fylkeskommuner i resten av landet. I forbindelse med den første revisjonen av inntektssystemet i St.meld. nr. 56 (1986-87) Om endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, ble minsteinntektstillegget hevet. Regjeringens vurdering den gangen var at den kommunale og fylkeskommunale virksomheten var en viktig del av den samlede økonomiske aktiviteten i Nord-Norge og dermed en viktig forutsetning for bosetting og videreutvikling i landsdelen. I forbindelse med forenklingen av inntektssystemet fra 1994 ble den høyere minsteinntektsgarantien for kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge erstattet med et særskilt Nord-Norge tilskudd. Nord-Norgetilskuddet fordeles etter bestemte satser pr. innbygger. I 2000 benyttes følgende satser for kommunene i kroner pr. innbygger:

-	Nordland	1 141
-	Troms	2 189
-	Finnmark	5 330

For fylkeskommunene er satsene i kroner pr. innbygger:

-	Nordland	1 289
-	Troms	1 546
-	Finnmark	1 805

Nord-Norgetilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Departementet vil bl. a. peke på følgende argumenter for å ha et eget Nord-Norgetilskudd:

- Levekårsundersøkelser viser at nord-norske kommuner generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet
- Norge har interesse av at landsdelen settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser på en god måte
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i den private sektor.

Departementets vurdering er at Nord-Norgetilskuddet er et velfungerende regionalpolitisk virkemiddel. Størrelsen og fordelingen av tilskuddet må fastsettes i de årlige statsbudsjett.

7.5 Tapskompensasjonsordningen

7.5.1 Regionaltilskudd

Regionaltilskuddet er på samme måte som Nord-Norgetilskuddet begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn. Tilskuddet er utformet slik at det bare er kommuner med under 3 000 innbyggere som får et slikt tilskudd. Tilskuddet blir gradert etter det geografiske virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler. Virkeområdet er delt i fire prioriteringsområder (A-D) innenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Område A har høyeste prioritet og område D har lavest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler. Det er bare kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet som får tilskudd.

Tilskuddet er utformet slik at det gis en sats pr. kommune i tilskudd. I statsbudsjettet for 2000 er satsene fastsatt til:

Prioriteringsområde A:	6 168 000 kroner
Prioriteringsområde B, C og D:	2 673 000 kroner

Tilskuddssatsene vil bli opptrappet med h.h.v. 1 500 000 kroner (A) og 650 000 kroner (B, C og D) i budsjettet for 2001. Dette er i tråd med opptrappingsplanen som stortinget har gitt sin tilslutning til. Samlet vil ordningen i 2001 koste om lag 500 millioner kroner.

Departementets vurdering er at tilskuddet er et hensiktsmessig virkemiddel i regionalpolitikken. Dersom tilskuddet skulle bli avvirket etter 2001 vil konsekvensene for enkeltkommuner kunne bli betydelig. For Solund kommune i Sogn og Fjordane vil f.eks. bortfall av regionaltilskudd medføre en reduksjon i kommunens frie inntekter på 12 prosent. Størrelsen og fordelingen av tilskuddet må sees i sammenheng med den samlede regionalpolitiske satsingen og vurderes i de årlige statsbudsjett.

7.5.2 Ekstraordinært skjønn

I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. foreslo den daværende regjeringen at kommuner og fylkeskommuner som fikk et tap som følge av de foreslåtte endringer i inntektssystemet skulle få dette kompensert gjennom et ekstraordinært skjønnskudd. Med unntak av at fylkeskommuner som tapte på omleggingen har måttet ta et tap på 62 kroner pr. innbygger, har det blitt gitt full kompensasjon til alle kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen. Samlet vil ordningen i 2001 koste om lag 2 milliarder kroner. Departementet vil peke på at ordningen har flere svakheter:

- Ordningen har medført at omfordelingsvirkningene er blitt redusert i forhold til en omlegging basert på de nye kostnadsnøklerne og den inntektsutjevning som ble lagt til grunn ved behandlingen av systemet i 1996
- Ordningen har vært lite målrettet, den omfatter alle tapskommuner uavhengig av inntektsnivå og størrelsen på tap
- Ordningen har blitt forholdsvis kostbar
- Ordningen gjør inntektssystemet mer uoversiktlig.
- Dess lenger tid det er gått fra utgangsåret for kompensasjonen, dess vanskeligere vil det være å på en tilfredsstillende måte beregne kompensasjonen

I kapittel 8 er det vist hvilke fordelingsvirkninger en avvikling av ordningen med ekstraordinært skjønn vil ha. Departementet mener på grunnlag av disse fordelingsanalysene at det ikke er aktuelt å avvikle det ekstraordinære skjønnet uten samtidig å gjennomføre andre endringer i inntektssystemet. I kapittel 12 presenteres derfor et samlet opplegg der endring av tapskompensasjonen sees i sammenheng med endringer i bosettingskriterier, inntektsutjevning, skatteandel, hovedstadstilskudd, Nord-Norgetilskudd og ordinært skjønn. Det foreslås en gradvis nedtrapping av det ekstraordinære skjønnet over femårsperioden 2002-2007, med tilsvarende opptrapping/endring av de øvrige elementene som er nevnt.

7.6 Ordinært skjønn

Den ordinære skjønnsrammen har de siste årene blitt holdt på reelt uendret nivå. Inntektssystemutvalget foreslo i sin 1. delutredning en betydelig reduksjon i skjønnsrammen, mens den daværende regjeringen Brundtland foreslo i St.prp. nr. 55 (1995-96) at skjønnskuddet på kort sikt burde videreføres på uendret nivå. Departementets vurdering er at det er grunnlag for å redusere skjønnsrammen noe de nærmeste årene mot tilsvarende økning i innbyggertilskuddet uten vesentlige omfordelingsvirkninger, jf. nærmere omtale i kapittel 14. I kapittel 14 gjennomgås retningslinjene for departementets fordeling av skjønnsrammen mellom fylker, og retningslinjene for fylkesmennenes tilrådinger overfor departementet vedrørende fordeling mellom kommuner innenfor fylket. Det anbefales en noe sterkere vektlegging av innbyggertall for fordeling av skjønnsrammen mellom fylker, samtidig som de distriktpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak dagens fordeling fortsatt skal ivaretas.

7.7 Selskapsskatt

Som oppfølging av Inntektssystemutvalgets 2. delutredning foreslo regjeringen Bondevik i St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v. at

all skatt fra etterskuddspliktige skattytere skulle tilfalle staten. Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 1999 at etterskuddsskatten i sin helhet skulle tilfalle staten og at kommunesektoren skulle få dette kompensert ved økt skatt fra forskuddspliktige.

Etter departementets vurdering har bortfallet av den kommunale selskapsskatten ført til en jevnere fordeling av skatteinntekter mellom kommuner jf. målet om likeverdige tjenester. Det vil også over tid føre til større stabilitet i de kommunale skatteinntektene. Bortfallet av den kommunale selskapsskatten vil derfor gjøre det lettere å lage gode skatteanslag i nasjonalbudsjettet for kommunesektoren samlet. Det samme vil gjelde for enkeltkommuner. En av innvendingene mot å gjøre selskapsskatten statlig, var at det ville svekke kommunenes insentiver for å tilrettelegge for kommunal næringsvirksomhet. Departementet vil peke på at selskapsskatten er erstattet med økt personskatt. Tilrettelegging av næringsvirksomhet vil gi økt sysselsetting som igjen vil generere økte skatteinntekter. Departementet vil også vise til kapittel 11, der det pekes på at økte skatteinntekter ikke er kommunenes viktigste drivkraft for å satse på næringsutvikling.

Mens skatt fra forskuddspliktige (personskatt) er forholdsvis jevnt fordelt mellom kommunene, var skatten fra etterskuddspliktige (selskapsskatten) svært ujevnt fordelt. Selv om bortfallet av kommunal selskapsskatt ble erstattet med skatt fra personer, medførte denne omleggingen derfor forholdsvis stor omfordeling av inntekt mellom kommuner. I vedlegg 7 er det laget beregninger som viser fordelingsvirkningene for enkeltkommuner/fylkeskommuner. Det skilles her mellom de kortsiktige effektene knyttet til 1999 og de langsiktige effektene (fra og med 2000). Fordelingsvirkningene er mye større for 1999 enn det de vil være fra og med 2000. Dette har sammenheng med at inntektsåret 1999 ikke omfattes av inntektsutjevningsordningen i inntektssystemet som følge av innføring av løpende inntektsutjevning, jf. nærmere omtale i kapittel 6.2.

I tillegg til kompensasjon gjennom økt personskatt, er Oslo delvis kompensert gjennom et eget hovedstadstillegg, kraftkommuner er kompensert gjennom økt naturressursskatt og noen andre enkeltkommuner er kompensert gjennom økt skjønn. Departementet foreslår ingen endringer i kompensasjonsordningene for bortfall av selskapsskatt.

7.8 Skatteandel

I 2000 utgjør skatt om lag 44 prosent av kommunesektorens totale inntekter. Inntektssystemutvalget anbefalte at skatteandelen ble økt til om lag 50 prosent, noe som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av oppfølgingen av utvalgets andre delutredning.

Denne økningen er hittil ikke iverksatt fordi uønskede fordelingsvirkninger kan oppstå på kort sikt. Flere forhold tilsier imidlertid at skatteandelen nå kan økes uten at dette skaper uønskede fordelingsvirkninger:

- statlig selskapsskatt fra 1999
- løpende inntektsutjevning fra 2000
- opptrappet inntektsutjevning i 2001
- økt trekk for kommuner med høye inntekter, jf. forslag i kapittel 11.

Departementet vil imidlertid vise til at av hensyn til den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren bør ikke skatteandelen økes for sterkt. I en oppgangskonjunktur vil skatteinntektene erfaringsmessig bli høyere enn det som er lagt til grunn når budsjettet utarbeides. Jo høyere skatteandelen da er, jo høyere vil merskatteinntektene for kommunesektoren bli i en slik oppgangskonjunktur. Dette gir rom for økt aktivitet i kommunesektoren og ytterligere press i økonomien i perioder hvor dette ikke er ønskelig. Etter en samlet vurdering tilrår departementet i kapittel 10 en gradvis økning av skatteandelen til 50 prosent over en femårsperiode f.o.m. 2002.

7.9 Inndelingstilskudd

En viktig begrensende faktor i forhold til frivillige kommunesammenslutninger, er at sammenslutningskommunene over 5 år gradvis vil få redusert rammeoverføringer. På denne bakgrunn foreslås et eget inndelingstilskudd innenfor rammene av inntektssystemet, som opprettholder rammeoverføringene til sammenslutningskommuner i en 10-årsperiode. Det vises til nærmere omtale i kapittel 18.

8 Forslag til endringer av tapskompensasjonsordningen

8.1 Ekstraordinært skjønn

Som følge av at inntektssystemet ble endret i 1997, skjedde det en omfordeling av inntekter mellom kommunene. I St.prp. nr 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 m.v. foreslo den daværende regjeringen at kommuner og fylkeskommuner som fikk reduksjon i rammetilskudd som følge av endret inntektsutjevning og endret utgiftsutjevning skulle få dette kompensert gjennom et ekstraordinært skjønnstilskudd. Med unntak av at fylkeskommuner som tapte på omleggingen har måttet ta et tap på 62 kroner pr. innbygger, har det gjennom ekstraordinært skjønn og regionaltilskuddet blitt gitt full kompensasjon til alle kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen. Det foreslås her en endring i tapskompensasjonsordningen som innebærer at ekstraordinært skjønn avvikles, mens regionaltilskuddet foreslås videreført.

For å oppfylle målsettingen om mest mulig forutsigbarhet for kommunesektoren med hensyn til rammeoverføringene, ble ekstraordinært skjønnstilskudd for 1999, 2000 og 2001, lagt fast i 1998. Tabellen viser størrelsen på det ekstraordinære skjønnstilskuddet for kommuner og fylkeskommuner totalt fra 1997 til 2001. Den viser også størrelsen på finansieringen av ekstraordinært skjønn det enkelte år, i kroner pr. innbygger.

Tabell 8.1: Ekstraordinært skjønn fra 1997-2001 og finansiering av ekstraordinært skjønn samme periode. (Tall i tusen kroner)

	1997 (97-kr)	1998 (98-kr)	1999 (99-kr)	2000 (2000-kr)	2001 (2000-kr) 1
Ekstraordinært skjønn for kommuner	292 100	626 900	943 800	1 179 800	1 424 600
Ekstraordinært skjønn for fylkeskommunen	66 800	188 700	338 100	483 500	622 000
Ekstraordinært skjønn totalt	358 900	815 600	1 281 900	1 663 300	2 046 600
Finansiering pr. innbygger for kommunen	67	143	214	265	320
Finansiering pr. innbygger for fylkeskommunen	15	43	77	109	140

1 Forutsetter data fra 1999.

Ekstraordinært skjønn har blitt dekket innenfor den ordinære kommunerammen. Det vil si at den er blitt finansiert med et likt kronebeløp pr. innbygger for alle kommuner/fylkeskommuner. Det betyr at både de som var «tapere» og de som var «vinnere» etter omleggingen av inntektssystemet, har vært med på å finansiere taperne.

8.2 Svakheter ved ekstraordinært skjønn

Departementet vil peke på at ordningen har flere svakheter:

- Ordningen har medført at omfordelingsvirkningene er blitt redusert i forhold til en omlegging basert på de nye kostnadsnøkklene og den inntektsutjevning som ble lagt til grunn ved behandlingen av systemet i 1996.
- Ordningen har vært lite målrettet, den omfatter alle tapskommuner uavhengig av inntektsnivå og størrelsen på tap.
- Ordningen har blitt forholdsvis kostbar
- Ordningen gjør inntektssystemet mer uoversiktlig
- Ordningen er vanskelig å beregne over tid fordi en for hvert år kommer lenger vekk fra utgangspunktet.

8.3 Fordelingsvirkninger av avviklingen av ekstraordinært skjønn for kommunene

Vedlegg 8 viser fordelingsvirkninger ved en avvikling av ekstraordinært skjønn kommunevis. I dette avsnittet omtales fordeling av ekstraordinært skjønn og fordelingsvirkninger ved en avvikling av ekstraordinært skjønn, ved ulike grupperinger av kommunene.

Ved en avvikling av ekstraordinært skjønn vil beløpet på det ekstraordinære skjønnet legges inn i innbyggertilskuddet med et likt beløp pr. innbygger. Dersom det ekstraordinære skjønnet blir lagt inn i innbyggertilskuddet vil det for 2001 utgjøre om lag 320 kroner pr. innbygger. Gevinst eller tap ved en avvikling, vil derfor bli 320 kroner minus det ekstraordinære skjønnet pr. innbygger.

Tabellene viser fordelingsvirkninger etter 5 år (systemvirkningen). Beregningene er foretatt innenfor en uendret økonomisk ramme for kommunesektoren. Vekst i de frie inntektene fremover vil dermed komme som tillegg til de tallene som står i tabellen. Det er heller ikke tatt hensyn til de endringer i bosettingskriterier, inntektsutjevning og skatteandel som foreslås i kapittel 9 til 11. Kommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet vil i hovedsak få kompensasjon for nettoeffekten av de samlede endringer gjennom økt skjønn (og Nord-Norgetilskudd), jf. nærmere omtale i kapittel 12. Oslo får kompensasjon gjennom hovedstadstilskuddet.

Kommunene fylkesvis

Tabell 8.2: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn for kommunene i kroner pr. innbygger gruppert fylkesvis. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet med innbyggertallet i kommunene ¹.

1.	2.	3.	4.	5.
	Fylke	Ekstraordinært skjønn pr. innb. 2001	Innbyggertilskudd ved avvikling av ekstraord. skjønn (kr pr. innb.)	Gevinst/tap pr innb. ved avvikling av ekstraord. skjønn (Kol. 4 minus 3)
1	Østfold	25	320	296
2	Akershus	425	320	-105

Tabell 8.2: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn for kommunene i kroner pr. innbygger gruppert fylkesvis. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet med innbyggertallet i kommunene ¹.

3	Oslo	903	320	-583
4	Hedmark	90	320	230
5	Oppland	96	320	224
6	Buskerud	201	320	119
7	Vestfold	18	320	302
8	Telemark	137	320	183
9	Aust-Agder	164	320	156
10	Vest-Agder	160	320	160
11	Rogaland	402	320	-82
12	Hordaland	120	320	200
14	Sogn og Fjordane	603	320	-283
15	Møre og Romsdal	245	320	75
16	Sør-Trøndelag	154	320	166
17	Nord-Trøndelag	336	320	-16
18	Nordland	328	320	-8
19	Troms	419	320	-99
20	Finnmark	937	320	-617
	Landsgjennomsnitt	320	320	0

¹ Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Tabell 8.2 viser at det er store forskjeller i gjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innbygger for 2001. Kommunene i Finnmark har størst ekstraordinært skjønn pr. innbygger, med 937 kroner. Deretter følger Oslo kommune med 903 kroner pr. innbygger. Kommunene i Vestfold og Østfold var de største «vinnerne» av omleggingen av inntektssystemet i 1997, og ligger lavest med henholdsvis 18 og 25 kroner pr. innbygger i ekstraordinært skjønn.

Dersom ekstraordinært skjønn legges inn i innbyggertilskuddet med et likt beløp pr. innbygger, vil det utgjøre om lag 320 kroner pr. innbygger. Det vil si at kommunene som har ekstraordinært skjønn over 320 kroner pr. innbygger vil tape på avviklingen av ekstraordinært skjønn, og omvendt. Kommunene fylkesvis viser at 8 fylker er netto tapere ved en slik avvikling. Det er kommunene med høyest ekstraordinært skjønn pr. innbygger, altså Oslo kommune og kommunene i Finnmark, som taper mest på å legge ekstraordinært skjønn inn i innbyggertilskuddet. Kommunene i Finnmark taper mest, med 617 kroner pr. innbygger. Kommunene i Vestfold og Østfold tjener mest på en avvikling av ekstraordinært skjønn.

Kommuner som taper/vinner mest

Tabell 8.3: De ti kommunene som taper mest 1) i kroner pr. innbygger og 2) totalt i 1000 kroner på avvikling av ekstraordinært skjønn ¹

Kommuner	Tap i kroner pr. innb. på avvikling av ekstraordinært skjønn	Kommuner	Totalt tap på avvikling av ekstraordinært skjønn (1000 kr)
Modalen	-12 158	Oslo	-293 221
Røyrvik	-10 249	Stavanger	-40 016
Eidfjord	-6 560	Bærum	-19 928
Namsskogan	-5 228	Asker	-17 900
Bokn	-4 867	Nittedal	-14 505
Tydal	-4 862	Suldal	-12 370
Forsand	-4 845	Lørenskog	-10 480
Aurland	-4 088	Hammerfest	-10 020
Sirdal	-4 057	Ski	-9 189
Åseral	-3 616	Sunndal	-9 132

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

De ti kommunene som pr. innbygger taper mest på en avvikling av det ekstraordinære skjønnet er alle forholdsvis små kommuner med under 2000 innbyggere, jf. tabell 8.3. Med unntak av Bokn kommune, er dette kraftkommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Disse kraftkommunene hadde i 1998 et samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger på over 100 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger (utenom Oslo).

Med unntak av Suldal, er de ti kommunene som totalt taper mest på avviklingen av det ekstraordinære skjønnet forholdsvis folkerike kommuner. Flere av disse har relativt høye skatteinntekter. Oslo kommune skiller seg ut med det største tapet totalt sett, på over 290 millioner kroner. Det er ytterligere 7 kommuner som totalt taper over 10 millioner kroner på en avvikling.

Tabell 8.4: De ti kommunene som vinner mest på avvikling av ekstraordinært skjønn. ¹ Tall i 1000 kroner.

Kommuner	Total gevinst på avvikling av ekstraordinært skjønn (1000 kr)
Bergen	72 836
Trondheim	47 169
Kristiansand	22 913
Fredrikstad	21 605
Tromsø	18 626
Drammen	17 421
Sandnes	16 689
Skien	15 863
Sarpsborg	15 101

Tabell 8.4: De ti kommunene som vinner mest på avvikling av ekstraordinært skjønn.¹ Tall i 1000 kroner.

Bodø	13 065
------	--------

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

De kommunene som vinner mest på avvikling av ekstraordinært skjønn vil vinne 320 kroner pr. innbygger, jf. tabell 8.4. De ti kommunene som totalt vinner mest på en avvikling av det ekstraordinære skjønnnet er alle store kommuner med mange innbyggere (alle er blant de 14 største kommunene i landet). Dette er kommuner som kom bedre ut etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 og som derfor ikke har mottatt ekstraordinært skjønn.

Det er i alt 255 kommuner som vil tjene på å avvikle ekstraordinært skjønn. Blant disse er det 173 kommuner som ikke vil motta ekstraordinært skjønn i 2001.

Ekstraordinært skjønn for grupper av kommuner

Tabell 8.5 viser kommunene gruppert etter innbyggertall. De fire storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, er skilt ut som egen gruppe. 10 kraftkommuner med høy inntekt er også skilt ut som egen gruppe. Disse ti kommunene - Valle, Bykle, Sirdal, Suldal, Eidfjord, Modalen, Øygarden, Aurdal, Tydal og Forsand - har et samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger over 100 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger (utenom Oslo). De resterende 421 kommunene er delt opp i 4 tilnærmet like store grupper etter innbyggertall.

Tabell 8.5: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn for kommunene, i kroner pr. innbygger. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. Tallene er vektet med innbyggertall.¹

1.	2.	3.	4.	5.	6.
Antall innbyggere	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innb. 2001	Innbyggertilskudd ved avvikling av ekstraordinært skjønn (kr pr. innb.)	Gjennomsnittlig tap pr. innb. ved avvikling av ekstraordinært skjønn (Kol 5 minus 4)
246- 2 330	105	3,5	1 210	320	-890
2 331- 4 380	105	7,5	695	320	-375
4 381- 9 040	105	14,7	244	320	76
9 041-100 800	106	51,7	112	320	208
Kraftkommuner	10	0,4	3 306	320	-2986
Storkommuner	4	22,2	537	320	-217
Landsgjennomsnitt	435	100	320	320	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Grupperingen etter innbyggertall viser at gjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innbygger avtar med størrelsen på kommunene. Tabell 8.5 viser at

det er de 10 kraftkommunene som har høyest ekstraordinært skjønn pr. innbygger. Storkommunene ligger også over landsgjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innbygger. Av de fire gruppene har de minste kommunene med mellom 246 og 2 330 innbyggere høyest ekstraordinært skjønn i kroner pr. innbygger, mens de største kommunene har minst ekstraordinært skjønn i kroner pr. innbygger. Om lag 1 100 kroner pr. innbygger skiller gruppene med høyest/lavest ekstraordinært skjønn.

Kraftkommunene og de små kommune taper mest. Denne gruppen har bare om lag 4 prosent av landets befolkning. Gruppen med de største kommunene får den høyeste gevinsten ved en avvikling. Det er også i denne gruppen over halvparten av landets befolkning bor.

Tabell 8.6 viser kommunene gruppert etter nivå på frie inntekter i 1999, eksklusiv Oslo. De andre storbyene, Bergen, Trondheim og Stavanger, er skilt ut som egen gruppe. 10 kraftkommuner med høy inntekt er også skilt ut som egen gruppe, slik som i tabell 8.5. De resterende 421 kommunene er delt opp i 4 tilnærmet like store grupper etter nivå på frie inntekter i 1999.

Tabell 8.6: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn for kommunene, eksklusiv Oslo, gruppert etter nivå på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) pr. innbygger. Tallene er vektet med innbyggertall¹

1.	2.	3.	4.	5.	6.
Nivå på frie inntekter 1999, kroner pr. innbygger	Antall kommuner	Prosent av befolkningen utenom Oslo	Ekstraordinært skjønn pr. innb. 2001	Innbyggertilskudd ved avvikling av ekstraordinært skjønn (kr pr. innb.)	Tap pr. innb. ved avvikling av ekstraordinært skjønn (Kol 5-Kol 4)
15 913-19 300	105	50,5	75	320	245
19 301-21 880	106	22,2	229	320	91
21 881-26 938	105	10,2	577	320	-257
26 939-51 460	105	4,4	1475	320	-1155
Kraftkommuner	10	0,4	3306	320	-2986
Storkommuner	3	12,3	154	320	166
Landsgjennomsnitt	434	100	320	320	0

¹ Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Kraftkommunene skiller seg ut med ekstraordinært skjønn på over 3 300 kroner pr. innbygger. Grupperingen etter nivå på frie inntekter viser at gjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innbygger øker med nivå på frie inntekter. Gruppen med høyest nivå på frie inntekter har også høyest ekstraordinært skjønn pr. innbygger. I denne gruppen bor bare 4,4 prosent av befolkningen. Gruppen med lavest nivå på frie inntekter har også lavest ekstraordinært skjønn. I denne gruppen bor over halvparten av landets befolkning.

Tapet ved en avvikling av ekstraordinært skjønn øker altså med nivå på frie inntekter. Kommunene med lavt nivå på frie inntekter vinner, mens kommunene med høyt nivå på frie inntekter taper på en slik avvikling. En avvikling

av ekstraordinært skjønn kan føre til en utjevning av inntekter blant kommunene.

Tabell 8.7: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn for kommunene gruppert etter landsdel. Tallene er vektet med innbyggertall ¹

1.	2.	3.	4.	5.	6.
Landsdel	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Ekstraordinært skjønn pr. innb. 2001	Innbyggertilskudd ved avvikling av ekstraordinært skjønn (kr pr. innb.)	Tap pr. innb. ved avvikling av ekstraordinært skjønn (Kol 5- Kol 4)
Sør-Østlandet ²	72	19	93	320	227
Akershus, Hedmark og Oppland	70	19	278	320	42
Agder og Rogaland	56	14	303	320	17
Vestlandet ³	98	18	226	320	94
Trøndelag	49	9	214	320	106
Nord-Norge	89	10	455	320	-135
Oslo	1	11	903	320	-583
Landsgjennomsnitt	435	100	320	320	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

2 Sør-Østlandet inkluderer kommunene i Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark.

3 Vestlandet inkluderer kommunene Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

I tabell 8.7 er kraftkommunene og storbykommunene ikke skilt ut som egne grupper. Tabellen viser at det er Oslo kommune og kommunene i Nord-Norge som har ekstraordinært skjønn over 320 kroner pr. innbygger. Det er bare disse landsdelene som taper ved en avvikling av ekstraordinært skjønn. Kommunene på Sør-Østlandet og kommunene i Trøndelag er de som ligger lavest i ekstraordinært skjønn, og dermed vinner mest på en avvikling.

8.4 Fordelingsvirkninger av avviklingen av ekstraordinært skjønn for fylkeskommunene

Tabell 8.8 viser fordelingsvirkninger etter 5 år (systemvirkningen). Beregningene er foretatt innenfor en uendret økonomisk ramme for kommunesektoren. Vekst i de frie inntektene fremover vil dermed komme som tillegg til de tallene som står i tabellen. Det er heller ikke tatt hensyn til endring i skatteandel som foreslås i kapittel 10.

Tabell 8.8: Ekstraordinært skjønn og omfordeling av ekstraordinært skjønn i kroner pr. innbygger for fylkeskommunene.¹

1.	2.	3.	4.	5.
	Fylkeskommune	Ekstraordinært skjønn pr. innb. 2001	Innbyggertilskudd ved avvikling av ekstraordinært skjønn (kr pr. innb.)	Gevinst/tap pr innb. ved avvikling av ekstraordinært skjønn (Kol. 4 minus 3)
1	Østfold	0	140	140
2	Akershus	0	140	140
3	Oslo	5	140	135
4	Hedmark	216	140	-76
5	Oppland	403	140	-263
6	Buskerud	0	140	140
7	Vestfold	0	140	140
8	Telemark	0	140	140
9	Aust-Agder	0	140	140
10	Vest-Agder	0	140	140
11	Rogaland	0	140	140
12	Hordaland	0	140	140
14	Sogn og Fjordane	628	140	-488
15	Møre og Romsdal	103	140	37
16	Sør-Trøndelag	0	140	140
17	Nord-Trøndelag	602	140	-462
18	Nordland	442	140	-302
19	Troms	377	140	-237
20	Finnmark	2364	140	-2224
	Landsgjennomsnitt	140	140	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Tabell 8.8 viser at det er 8 fylkeskommuner som vil motta ekstraordinært skjønn i 2001. Det er store forskjeller i gjennomsnittlig ekstraordinært skjønn pr. innbygger. Finnmark fylkeskommune har størst ekstraordinært skjønn pr. innbygger, med 2 364 kroner. Deretter følger Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag. Alle de tre nordligste fylkeskommunene mottar forholdsvis høyt ekstraordinært skjønn pr. innbygger.

Dersom ekstraordinært skjønn legges inn i innbyggertilskuddet med et likt beløp pr. innbygger, vil det for fylkeskommunene utgjøre om lag 140 kroner pr. innbygger. Det vil si at fylkeskommunene som har ekstraordinært skjønn over 140 kroner pr. innbygger vil tape på avviklingen av ekstraordinært skjønn, og omvendt. Det vil være 7 fylkeskommuner som er netto tapere ved en slik avvikling.

Finnmark fylkeskommune taper mest på en avvikling, med 2 224 kroner pr. innbygger. Alle fylkeskommunene som vinner, med unntak av Møre og Romsdal tjener om lag 140 kroner på en avvikling.

8.5 Departementets tilråding

Departementet mener på grunnlag av disse fordelingsanalysene at det ikke er aktuelt å avvikle ekstraordinært skjønn uten samtidig å gjennomføre andre endringer i inntektssystemet. I kap. 12 presenteres derfor et samlet opplegg der avvikling av ekstraordinært skjønn sees i sammenheng med endringer i bosettingskriterier, inntektsutjevning, skatteandel, hovedstadstilskudd, Nord-Norgetilskudd og ordinært skjønn.

9 Endringer av bosettingskriteriene

9.1 Innledning

Inntektssystemutvalget (NOU 1996:1) foreslo endringer i bosettingskriteriene i inntektssystemet for kommunene, og anbefalte videre at det ble satt i gang ytterligere analysearbeid for å utvikle bedre mål på bosettingsmønsteret. Daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet satte i mars 1997 ned en referansegruppe for å følge dette arbeidet. Referansegruppen ble ledet av fylkesmann Oddvar Flæte i Sogn og Fjordane, og hadde medlemmer fra kommuner, fylkeskommuner, Kommunenes Sentralforbund og departementer. Referansegruppen fikk i oppgave å vurdere nye kriterier for å fange opp eventuelle merkostnader på grunn av spredt bosetting både innenfor grunnskole-, pleie- og omsorgssektoren. Arbeidet var planlagt avsluttet i mai 1998, men ble på grunn av arbeidsoppgavenes omfang først avsluttet i desember 1998. Bak referansegruppens forslag ligger et omfattende utviklingsarbeid der bl.a. forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå (SSB), og Transportøkonomisk institutt har bistått departementet. Referansegruppens arbeid resulterte i forslag til to nye kriterier for å fange opp merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret innen grunnskolesektoren. Innen pleie- og omsorgssektoren fant referansegruppen ikke dokumenterte merkostnader grunnet bosettingsmønsteret. Forskningsstiftelsen Allforsk har også i ettertid evaluert de nye kriteriene.

Resultatene fra arbeidet i referansegruppen er presentert i rapporten «Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane» (Kommunal- og regionaldepartementet, Rundskriv H-6/99). Referansegruppen ønsket at flere skulle vurdere forslag til nye kriterier, og rapporten ble derfor sendt på høring til kommunene våren 1999. Referansegruppen tar imidlertid ikke stilling til om de nye kriteriene bør innføres i inntektssystemet.

I denne proposisjonen legges det fram forslag til to nye kriterier i inntektssystemet for kommunene fra og med budsjettåret 2002 basert på en inndeling av kommunen i mindre delområder eller soner. De to nye kriteriene er beskrevet i rapporten fra referansegruppa. Kriteriene foreslås som et supplement til dagens kriterium «beregnet reisetid». Forslaget innebærer at tre kriterier iverretar merkostnader grunnet bosettingsmønsteret innen grunnskolesektoren.

SSB oppdaterer nå for departementet disse tre bosettingskriteriene. Både på grunn av at forbedringer i vei og ferjenettet stadig innebærer kortere reiseavstander, og at det i Vegdirektoratet er utarbeidet en ny og forbedret database over avstander mellom kommunene, kan det bli betydelige endringer i kriteriene for enkeltkommuner. I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2002 vil departementet komme tilbake med en nærmere orientering om oppdateringen.

9.2 Om nye bosettingskriterier

Kommunene har ufrivillige kostnader til grunnskole på grunn av bosettingsmønsteret. Det er behov for desentralisering både ut fra hvor langt grunnsko-

leelever skal reise til skole og fordi det er begrenset hvor store skolene bør være. Det er derfor behov for bosettingskriterier som fanger opp ufrivillige kostnader knyttet til disse forholdene.

I dagens inntektssystem inngår to bosettingskriterier, «beregnet reisetid» og «innbyggere bosatt spredt». Kriteriet «innbyggere bosatt spredtbygd» er en opptelling av antall personer som bor i områder som ikke er definert som tettsted, etter nærmere definisjoner fastlagt av SSB. Kriteriet skiller ikke mellom spredtbygde kommuner med lange og korte reiseavstander. Imidlertid skiller kriteriet godt mellom by og distriktskommuner.

Kriteriet «beregnet reisetid» er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunen samlet må bruke for å komme til kommunesenteret. Hver kommune er av SSB inndelt i grunnkretser med fastlagte befolkningstygdepunkt. Ved beregning av dette kriteriet benytter en grunnkretsinnndelingen og måler avstanden fra befolkningstygdepunktet i hver krets til kommunesenteret. Dette kriteriet skiller godt mellom ulike typer distriktskommuner. Kommuner med store landareal samt en spredt bosetting, eller kommuner med bosetting på flere øyer blir tilgodesett. Disse kommunene har generelt stor geografisk utstrekning og får høyere reisetider enn gjennomsnittet. Fordi de større byene generelt har stor geografisk utstrekning, skiller kriteriet imidlertid ikke i tilstrekkelig grad mellom storbyer og typiske distriktskommuner.

I den partielle grunnskolenøkkel i inntektssystemet er Agdermodellen grunnlaget for vektning av kriterier for den delen av utgiftene som har klasser som kostnadsbærere. Agdermodellen ble innført til fordeling av rammetilskuddet til grunnskole i 1992. Modellen legger de samme standardene til grunn for grunnskoledrift i alle kommuner, og resultatet er en teoretisk skolestruktur basert på elevtall og bosettingsmønster. Beskrankninger som brukes er maksimalverdier for klassestørrelse, skolestørrelse og reiseavstand til skole. For en nærmere omtale vises det til Inntektssystemutvalgets første delinnstilling «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» NOU 1996:1. Kriteriene «innbyggere bosatt spredt» og «beregnet reisetid» sammen med elevtall og basiskriteriet, representerer i dagens kostnadsnøkkel en forenklet versjon av Agdermodellen.

Kriteriet «beregnet reisetid» bygger på at reisetid til kommunesenteret representerer kostnadsulempen knyttet til bosettingsmønsteret ved å tilby grunnskole. Med unntak av de minste kommunene vil det imidlertid ikke være aktuelt å organisere skolen kun i kommunesentrene. De fleste kommuner har behov for en desentralisert skolestruktur, og dette bør tas mer spesifikt hensyn til ved beregning av kostnadsulempen. Samtidig bør grunnskolen organiseres slik at det er mulig å ta ut stordriftsfordeler også innenfor en desentralisert struktur. De nye målene tar derfor utgangspunkt i en inndeling av kommunene i «soner».

Hver sone danner et geografisk sammenhengende område av grunnkretser. Ved inndeling i soner er det videre tatt utgangspunkt i at sonene bør danne geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i kommunen. En sone bør representere et kommunalt tjenesteytingsområde av en slik størrelse at det kan tas ut stordriftsfordeler, samtidig som det tas hensyn til beskrankninger for reiseavstand til skole og skolestørrelse. Det er derfor satt et krav om at det må bo minst 2 000 innbyggere innen-

for en sone. Dersom det er færre enn 2 000 innbyggere totalt i kommunen, utgjør kommunen en sone i seg selv. Gjennomsnittlig sikrer 2 000 innbyggere en en-parallell eller middels stor grunnskole.

Sonene skal ikke være uttrykk for faktisk tjenesteorganisering i kommunene, og inndelingen påvirkes av endringer i innbyggertall og kommunegrenser. Kommuner med en hhv. spredtbygd og tettbygd bosetting, får på grunn av kravet om minimumsinnbyggertall innen sonen, svært ulike soneinndelinger. Spredtbygde kommuner får soner med store landareal, og dermed lange reiseavstander. Tettbygde kommuner får soner med små landareal, og korte reiseavstander. For å unngå en urimelig soneinndeling, ble den inndelingen som de foreslåtte kriteriene bygger på sendt på høring til alle landets kommuner. Relevante merknader ble deretter innarbeidet i datagrunnlaget. For en mer detaljert beskrivelse av soneinndelingen vises det til rapporten fra referansegruppen «Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane» (Kommunal- og regionaldepartementet, Rundskriv H-6/99).

De to nye kriteriene er begge basert på å beregne avstander innenfor sonene.

Kriteriet «reiseavstand innen sone» («sonekriteriet») er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Om det er flere soner innen en kommune, summeres beregnede avstander for de respektive sonene. Langt på vei bygger derfor kriteriet på de samme prinsipper som kriteriet «beregnet reisetid».

Kriteriet «reiseavstand til nærmeste nabokrets» («nabokriteriet») er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets innenfor samme sone summert for alle kommunens innbyggere.

For begge kriterier gjelder at avstandene beregnes i kilometer og om mulig beregnes avstandene langs vei. Ved avstander over vann tas det hensyn til om det er etablert ferjeforbindelse eller ikke. Der det er ferje tas det hensyn til av- og påstigning. For nærmere spesifikasjoner ved utregningene vises det til rapporten fra referansegruppen, eller til rapport fra Transportøkonomisk Institutt (TØI rapport 389/1998).

Gjennom «sonekriteriet» tar en hensyn til kommunens kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Det antas at kommunen kan ta ut stordriftsfordeler gjennom å lokalisere grunnskole i senterkretsen i sonen.

«Nabokriteriet» er utarbeidet med tanke på å ivareta et mer nyansert bilde av bosettingen i kommunen, og at det kan være behov for å desentralisere grunnskoledriften innenfor sonen. Om grunnkretsene er store av omfang blir også avstanden mellom grunnkretsene tilsvarende store. Avstandene kan derfor bli til hinder for at kommunen kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Flere skoler må etableres for å etablere en naturlig skolestruktur i kommunen.

I tabell 9.1 vises samsvar mellom eksisterende og nye bosettingskriterier.

Tabell 9.1: Korrelasjonsmatrise mellom eksisterende og nye bosettingskriterier¹.

	Andel bosatt spredt	Beregnet reisetid	Reiseavstand I («sone»)	Reisetid II («nabo»)
Andel bosatt spredt	1.00			
Reisetid (rådhuset)	0.21	1.00		
Reiseavstand I («sone»)	0.42	0.82	1.00	
Reiseavstand II («nabo»)	0.53	0.50	0.64	1.00

1 Statistisk samsvar måles her ved Pearsons R. Verdien 1 gir fullt samsvar, verdien 0 innebærer ikke noe samsvar.

Det framgår at korrelasjonen mellom dagens to bosettingskriterier er nokså svak (0,21). Andel bosatt spredtbygd er sterkere korrelert med de nye kriteriene enn med beregnet reisetid, og beregnet reisetid er sterkere korrelert med de nye kriteriene enn med andel bosatt spredtbygd. Beregnet reisetid og reiseavstanden til senteret i sonen er de to kriteriene som er sterkest korrelert (0,82). Årsaken til dette er at for kommuner med et innbyggertall under 2 000 innbyggere er begge kriteriene basert på samme prinsipper.

Analyser foretatt av SSB, dokumentert i rapporten «Virkninger av lokalt bosettingsmønster på kostnader i kommunal tjenesteyting» (SSB Rapporter 98/13, Langørgen), viser at de nye målene bidrar til å forklare kostnadsvariasjonen for grunnskolen. Disse analysene ble foretatt på utgiftsdata for grunnskolen i «KOMMODE-modellen»,¹⁾

som er en modell SSB har utarbeidet over kommunaløkonomisk adferd. På bakgrunn av dette konkluderer referansegruppa at de to sonebaserte målene forklarer omtrent like mye av kostnadsvariasjonen i grunnskolen som dagens to kriterier, dvs. «beregnet reisetid» og «innbyggere bosatt spredt». Referansegruppas syn var likevel at de nye målene er bedre teoretisk forankret siden de tar utgangspunkt i kommunal organisering og muligheter for stordriftsfordeler.

9.3 Omtale av høringsuttalelsene

Våren 1999 ble rapporten «Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane» sendt på høring til kommuner og organisasjoner. Målsettingen med høringen var å avklare kvaliteten på de nye kriteriene, og det ble stilt spørsmålet om det ene eller begge de nye bosettingsmålene gir et mer representativt uttrykk for bosettingmønsteret enn eksisterende kriterier.

Det kom inn omtrent 100 høringsuttalelser og omtrent halvparten var fra kommunene. Mange av organisasjonene som ble spurt hadde ingen merknader til rapporten. Av de kommuner som ga uttrykk for en oppfatning, var om lag to tredjedeler positive til ett eller begge de nye bosettingsmålene. De høringsuttalelsene som var positive, ga uttrykk for at de nye målene ga et mer representativt og objektivt uttrykk for bosettingsmønsteret. Disse kommu-

¹⁾ For en nærmere presentasjon av KOMMODE-modellen, vises det til rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi fra juni 1997, eller til rapport nr 8/98 i serien Rapporter fra SSB (Langørgen og Aaberge, 98).

nene vektla at «sonekriteriet» tok utgangspunkt i stordriftsfordeler og effektiv organisering av skolesektoren, og at begge de nye kriteriene var bedre teoretisk forankret enn de nåværende. Det ble videre sett positivt på at de nye målene tar større hensyn til behovene i spredtbygde kommuner enn de nåværende kriteriene. Noen øykommuner påpekte at det ble tatt mer hensyn til ulemper knyttet til reise over sjø med de nye kriteriene.

De som var negative til innføring av de nye kriteriene, argumenterte med at disse målene testet på utgiftsdata ikke hadde høyere forklaringskraft enn de som brukes i dagens inntektssystem. Disse høringsinstansene mente også at dette argumentet veide tyngre enn det at de nye målene var bedre teoretisk forankret. Disse kommunene konkluderte derfor med at dagens to kriterier burde beholdes av hensyn til stabilitet i inntektssystemet inntil et klart bedre alternativ ble forslått. Det ble videre argumentert med at de nye kriteriene kunne komme i konflikt med nasjonal fortetningsplanlegging, og dermed bidra til å konservere et ineffektivt bosettingsmønster.

Mange kommuner framhevet at det var viktig hvordan de nye kriteriene skulle vektles i kostnadsnøkkelen. De tok i høringsuttalelsen forbehold om at vektingen ikke ville bli vesentlig endret i forhold til dagens inntektssystem. Det ble videre foreslått å avvente videre arbeid inntil KOSTRA-data foreligger for alle kommunene, og enkelte kommuner ønsket at det ble arbeidet videre med bosettingsmønsteret sin betydning for utgifter i helse-, pleie-, og omsorgssektoren. Noen kommuner mente at de som taper på omleggingen må gis tid til gradvis å tilpasse seg en nedgang i rammetilskuddet. Videre ble det påpekt at storbyproblemer som rus og psykiatri må sees i sammenheng med eventuell innføring av nye bosettingskriterier.

SSB påpekte at bosettingsindikatorene ikke behøver å bygge på grunnkretsinnstillingen, fordi det allerede i dag foreligger mer detaljerte data om bosettingen. En alternativ bosettingsindikator kan ta utgangspunkt i tettstedsavgrænsingen som SSB har. Videre påpekte SSB behovet for å oppdatere eksisterende datagrunnlag.

Kommunenes Sentralforbund (KS) framhevet i sin høringsuttalelse at valg av kriterier er et rent skjønnsspørsmål i og med at det etter deres skjønn ikke er dokumentert at de nye målene tar bedre hensyn til kostnadsulemper enn dagens kriterier. Dagens kriterier bør derfor beholdes inntil videre, ikke minst med tanke på stabilitet og oversiktighet. «Sonekriteriet» mente de bør forkastes, mens «nabokriteriet» etter deres skjønn er for lite utredet og bør utredes nærmere. I tillegg foreslår KS at det bør letes etter flere alternativer.

9.4 Nye beregninger utført av departementet

Etter departementets skjønn er det ikke tilstrekkelig kun å vurdere de nye kriteriene etter analyser på faktiske utgiftsdata som i KOMMODE-modellen. Som referert over er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet i hovedsak basert på en forenklet representasjon av Agdermodellen. I motsetning til Agdermodellen som tar utgangspunktet i en teoretisk skolemodell gitt visse beskrankninger for klasse-, skolestørrelse og reisetid, er det faktisk skolestruktur som ligger til grunn for kostnadsvariasjoner mellom kommunene som analyseres i KOMMODE-modellen. En sammenligning mellom en kostnadsindeks basert

på KOMMODE og inntektssystemet gir et samsvar på 67 prosent, og det er grunnskolesektoren som har dårligst samsvar. På bakgrunn av dette har departementet utført analyser av virkningene av nye og eksisterende kriterier på en oppdatert versjon av Agdermodellen. Analysene med eksisterende kriterier bekrefter resultatene av analyser som ble utført av Inntektssystemutvalget. Til forskjell fra testene utført i KOMMODE-modellen øker forklaringskraften med nye kriterier når analysegrunnlaget er den oppdaterte Agdermodellen.

9.5 Vurdering av nye kriterier av Allforsk

På oppdrag av departementet sammenliknet Allforsk nye og eksisterende bosettingskriterier, samt vurderte analyser som var utført basert på disse kriteriene. Rapporten fra Allforsk følger som et uttrykt vedlegg til denne proposisjonen.²⁾

Foruten å drøfte statistisk samsvar sammenligner Allforsk kriteriene slik:

«I en vurdering av de to nye bosettingskriteriene er det greit å ta utgangspunkt i styrker og svakheter ved dagens kriterier. Hovedforståelsen er (NOU 1996: 1, s. 105) at spredtbygdskriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner, men at det ikke gir et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene. Reisetidskriteriet behandler distriktskommunene mer differensiert, men har den ulempen at de største byene får for stor uttelling. Egenskapene ved dagens kriterier er eksemplifisert i tabell 2. Spredtbygdskriteriet skiller godt mellom de to distriktskommunene Alstahaug og Skiptvet på den ene siden, og Oslo og Bergen på den andre.³⁾

Tabell 2 Bosettingskriterier for utvalgte kommuner

	Andel bosatt spredt	Beregnet reisetid (k-senteret)	Reiseavstand I («sone»)	Reiseavstand II (nabo)
Alstahaug	0,20	14,2	10,4	2,8
Skiptvet	0,56	4,0	2,8	2,1
Oslo	0,00	15,0	1,0	0,7
Bergen	0,04	24,3	2,4	1,0
Landet	0,26	13,3	4,9	1,8

Men Skiptvet får nesten tre ganger så høy uttelling som Alstahaug, noe som virker urimelig når en ser nærmere på de to kommunene. Mens Alstahaug er en øykommune med bosetting på flere øyer, er Skiptvet en kommune med korte reiseavstander og jevn spredt bosetting. Det framgår videre at beregnet reisetid gir et annet (og trolig riktigere) bilde av bosettingsmønsteret i de to kommunene. Men ulempene kommer også klart til syne - Oslo og Bergen får større uttelling på dette kriteriet enn de to distriktskommunene. Dette, sammen med at Oslo og Bergen har beregnet reisetid over landsgjennomsnittet, gir klart utilsiktede fordelingsvirkninger.

Innbyggerne i Oslo og Bergen har lang reisetid til kommunesenteret, men de to kommunene har ikke kostnadsulempere i tjenestepro-

²⁾ «Om nye bosettingskriterier», Allforsk, Borge, 1999.

³⁾ De samme kommunene trekkes fram i NOU 1996: 1, s. 104-105.

duksjonen som følge av spredt bosettingsmønster. I de største kommunene vil reiseavstanden til kommunesenteret i stor grad være irrelevant mht. til kostnadsulemper fordi de aktuelle tjenestene (grunnskole og hjemmebasert omsorg) organiseres i soner. De to nye kriteriene søker å ivareta dette, og det framgår av tabell 2 at de to distriktskommunene får større uttelling enn de to største byene på begge kriterier. De beregnede reiseavstandene for Oslo og Bergen ligger klart under landsgjennomsnittet.

Når det gjelder forholdet mellom de to distriktskommunene, så gir de nye kriteriene samme rangering som beregnet reisetid.

Hovedinntrykket er at de nye kriteriene synes å bøte på svakheter ved dagens kriterier. I forhold til spredtbygdkriteriet så gir de et bedre bilde av forskjellene distriktskommunene imellom, og i forhold til reisetidskriteriet så skiller de bedre mellom bykommuner og typiske distriktskommuner. Det kan imidlertid ikke utelukkes at også de nye kriteriene kan ha utilsiktede virkninger for enkeltkommuner. En fullstendig undersøkelse av dette forutsetter «objektiv» kunnskap om bosettingsmønsteret i den enkelte kommune, og faller utenfor rammen for dette prosjektet.»

I vurderingen av analysene som ble foretatt av SSB og departementet, legger Allforsk vekt på at i analysene med KOMMODE-modellen som ble utført på bakgrunn av regnskapstall er det vanskelig å diskriminere mellom de ulike bosettingskriteriene. Nye og eksisterende bosettingskriterier gir i modellen om lag samme forklaringskraft (ca. 80 prosent av variasjonen i utgiftene). Videre drøftes analyser foretatt på oppdatert Agdermodell. Tilsvarende som med KOMMODE-modellen dokumenteres kostnadsulemper for små kommuner og kommuner med spredt bosettingsmønster. Når eksisterende kriterier byttes ut med de nye sonebaserte kriteriene reduseres imidlertid effekten av kommunestørrelse og forklaringskraften øker med 4 prosentenheter (fra i underkant av 78 prosent til i underkant av 82 prosent). En statistisk test viser imidlertid at det ikke er grunnlag for å konkludere med at de nye kriteriene er «bedre» enn de eksisterende. Dette resultatet kan tilsi at også kriteriet «beregnet reisetid» bør inngå sammen med de nye sonebaserte kriteriene fordi samlet forklaringskraft øker noe når dette er inkludert.

I en samlet vurdering anbefales det fra Allforsk sin side å innføre de nye kriteriene i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet for kommunene. For det første gir de et riktigere bilde av bosettingsmønsteret i de største byene sammenliknet med reisetidskriteriet. For det andre har de nye kriteriene en like høy forklaringskraft som de eksisterende når de testes i SSB sin KOMMODE-modell og de har en høyere forklaringskraft i analyser basert på en oppdatert versjon av Agdermodellen.

9.6 Forslag til nye bosettingskriterier i inntektssystemet

Basert på referansegruppens arbeid, høringsuttaalelsene, de omtalte analysene foretatt på oppdatert Agdermodell og vurderinger fra Allforsk vil departementet foreslå å ta inn de nye sonebaserte kriteriene i inntektssystemet i kostnadsnøkkelen for grunnskole fra 2002. Det foreslås også å beholde kriteriet «beregnet reisetid».

Forslaget innebærer at kostnadsnøkkelen for grunnskolen endres som følge av at bosettingskriteriene endres. Vektingen av kriteriene er basert på regresjonsanalyser på oppdatert Agdermodell.

Kriteriet «innbyggere bosatt spredt» foreslås tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Tabell 9.2: Kostnadsnøkkel for grunnskole med eksisterende og nye bosettingskriterier

Kriterium	Kostnadsnøkkel med eksisterende kriterier	Kostnadsnøkkel med nye bosettingskriterier
Andel basistillegg	0,040	0,038
Andel innb. 6-15 år	0,815	0,850
Andel reisetid	0,111	0,048
Andel bosatt spredtbygd	0,034	
Andel reiseavstand I («sone»)		0,030
Andel reiseavstand II («nabo»)		0,034
Sum	1,00	1,00

Departementet vurderer de nye kriteriene basert på en soneinndeling av kommunene som teoretisk bedre forankret i og med at de tar utgangspunkt i en naturlig organisering av grunnskolen der det tas hensyn til muligheter for å få ut stordriftsfordeler. I tillegg vektlegges resultater fra de analysene som er beskrevet i foregående avsnitt. Departementet foreslår også å beholde kriteriet «beregnet reisetid». Ved siden av at dette valget kan forankres i det analytiske arbeidet som er foretatt, er det også behov for å beholde kriteriet for å ivareta kostnadsulemper som følge av spredt bosetting knyttet til kommunen som et hele. Dette er nødvendig for å fange opp smådriftsulemper utover de som fanges opp gjennom sonekriteriene og da spesielt «nabokriteriet». Eksempel på dette kan være kommuner med bosetting på flere øyer som ikke klarer å utnytte stordriftsfordelene innenfor sonene. Det samme kan være tilfelle for innlandskommuner med stort landareal. Videre bør kostnadsulemper på grunn av spredt bosetting knyttet til skoleadministrasjon, voksenopplæring m.m. også relateres til avstander målt fra kommunesenteret.

9.7 Fordelingsberegninger

I dette avsnittet vises fordelingsberegninger av å innføre forslaget til nye bosettingskriterier. Kommunene er gruppert etter innbyggertall, fylke og nivå på frie inntekter. De ti kraftkommunene med høyest inntekter og de fire største byene er skilt ut i egne grupper (for nærmere omtale av grupperingen se kapittel 22. Beregningene viser fullt gjennomslag i inntektssystemet etter 5 år (systemvirkning). Første året kriteriene innføres vil effekten være om lag 20 prosent av dette.

I tabell 8.2 i vedlegg 8 vises virkninger for den enkelte kommune. Som beskrevet i kapittel 9.1 oppdaterer nå SSB bosettingskriteriene, og dette kan medføre endringer i forhold til utslag som her er vist.

Kommunene gruppert etter innbyggertall

I tabell 9.3 viser kommunene gruppert etter innbyggertall.

Tabell 9.3: Kommunene gruppert etter innbyggertall. Gjennomsnittlig endring ved innføring av nye bosettingskriterier. Maksimum gevinst og maksimum tap innenfor hver gruppe. Gruppegjennomsnittene er vektet med innbyggertall¹.

Antall innbyggere	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gevinst/tap (kroner pr. innbygger)	Maksimum gevinst (kroner pr. innbygger)	Maksimum tap (kroner pr. innbygger)
246- 2 330	105	3,5	125	1441	-870
2 331- 4 380	105	7,5	123	830	-725
4 381- 9 040	105	14,8	55	621	-1105
9 041-100 800	106	51,7	17	703	-532
Kraftkommuner	10	0,4	179	1624	-250
Storbyene	4	22,2	-141	10	-285
Landsgjennomsnitt	435	100	0	1624	-1105

Tabellen viser at kommunene i alle gruppene, unntatt storbyene, samlet vil tjene på omleggingen, og de minst folkerike kommunene vil komme best ut. Kommuner med færre enn 4 380 innbyggere vil få en økning i tilskudd på 123-125 kroner pr. innbygger, mens de øvrige kommunene med et innbyggertall opp til 100 000 vil få en gevinst mellom 55 og 17 kroner pr innbygger. Som minimum- og maksimumsverdiene antyder vil det i hver gruppe være kommuner som tjener og kommuner som taper på omleggingen. Storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger vil i gjennomsnitt få et tap på 141 kroner pr. innbygger.

Kommunene gruppert etter nivå på frie inntekter.

Tabell 9.4 viser kommunene gruppert etter nivået på frie inntekter i 1999. Med frie inntekter menes inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere uten andre bindinger enn lover og forskrifter (for en nærmere omtale vises det til kapittel 24.6). Oslo er ikke inkludert i tabellen, fordi kommunen både har kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Tabell 9.4: Kommunene eksklusive Oslo, gruppert etter nivå på frie inntekter i 1999. Gjennomsnittlig endring ved innføring av nye bosettingskriterier. Maksimum gevinst og maksimum tap innenfor hver gruppe. Gjennomsnittet er vektet med innbyggertall¹.

Nivå på frie inntekter 1999 (kroner pr. innbygger)	Antall kommuner	Prosent av befolkningen utenom Oslo	Gevinst/tap: (kroner pr. innbygger)	Maksimum gevinst (kroner pr. innbygger)	Maksimum tap (kroner pr. innbygger)
17 000-19 300	105	50,5	15	262	-379
19 301-21 880	106	22,2	26	621	-725
21 881-26 938	105	10,2	114	770	-1105
26 939-51 460	105	4,4	221	1441	-870
Kraftkommuner	10	0,4	179	1624	-250
Storbyene	3	12,2	-155	10	-285
Landsgjennomsnitt	434	100	16	1624	-1105

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Når kommunene inndeles etter nivå på frie inntekter, vil alle gruppene unntatt storbyene samlet sett, tjene på omleggingen. I tillegg er det en tendens til at gevinsten øker med økende nivå på de frie inntektene.

Maksimum- og minimumsverdiene viser at også når kommunene grupperes etter inntekt, vil noen kommuner i gruppa komme ut med pluss og noen med minus. Forskjellene mellom maksimums- og minimumsverdiene øker også med økende nivå på de frie inntekter.

Kommunene gruppert fylkesvis

Kommunene er i tabell 9.5 gruppert etter fylke.

Tabell 9.5: Kommunene gruppert fylkesvis. Andel befolkning og gjennomsnittlig gevinst/tap ved innføring av nye bosettingskriterier. Maksimum gevinst og maksimum tap innenfor hver gruppe. Gjennomsnittene er vektet med innbyggertall ¹

		Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Gevinst/tap (kroner pr. innbygger)	Maksimum gevinst (kroner pr. innbygger)	Maksimum tap (kroner pr. innbygger)
1	Østfold	18	5,5	10	166	-725
2	Akershus	22	10,4	35	171	-143
3	Oslo	1	11,3	-128		
4	Hedmark	22	4,2	-80	580	-505
5	Oppland	26	4,1	-75	164	-286
6	Buskerud	21	5,3	16	182	-400
7	Vestfold	15	4,7	49	259	-78
8	Telemark	18	3,7	63	720	-155
9	Aust-Agder	15	2,3	35	816	-230
10	Vest-Agder	15	3,5	14	296	-284
11	Rogaland	26	8,3	15	1058	-870
12	Hordaland	34	9,7	-169	1624	-1105
14	Sogn og Fjordane	26	2,4	132	854	-209
15	Møre og Romsdal	38	5,5	49	621	-288
16	Sør-Trøndelag	25	5,9	-17	453	-338
17	Nord-Trøndelag	24	2,9	54	822	-400
18	Nordland	45	5,4	156	1441	-508
19	Troms	25	3,4	106	824	-466
20	Finnmark	19	1,7	404	830	-29
	Landsgjennomsnitt	435	100	0	1624	-1105

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme eksklusiv andre endringer i systemet samt eksklusiv kompensasjon.

Fylkesvis oversikt viser at Oslo og kommunene i Hedmark, Oppland, Hordaland og Sør-Trøndelag i gjennomsnitt kommer ut med tap ved innføring av

de nye bosettingskriteriene, mens kommunene i de resterende fylkene i gjennomsnitt kommer positivt ut. For Hordaland og Sør-Trøndelag vil utslagene for Bergen og Trondheim påvirke gruppegjennomsnittet.

10 Forslag til endring av skatteandelen

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen å øke andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt til om lag 50 prosent. Det foreslås at det skjer en gradvis opptrapping av skatteandelen ved at den kommunale og fylkeskommunale skattøren økes mot at kommunesektorens rammeoverføringer reduseres tilsvarende. Opptrappingen foreslås gjennomført i perioden 2002 til 2007.

Inntektssystemutvalget foreslo i sin 2. delutredning (NOU 1997:8) «Om finansiering av kommunesektoren» at skatteandelen ble økt fra vel 45 prosent til 50 prosent. Dette forslaget ble sett i sammenheng med avviklingen av selskapsskatten som kommunal skatt. Stortinget sluttet seg til dette prinsippet ved behandlingen av St.prp. nr. 60 Om kommuneøkonomien 1999 m.v.

En opptrapping av skatteandelen til 50 prosent krever en økning av den kommunale og fylkeskommunale skatten med til sammen 10 milliarder kroner fordelt med 6,5 milliarder kroner på kommunene og 3,5 milliarder kroner på fylkeskommunene. Samlet tilsvarer dette en økning i den kommunale og fylkeskommunale skattøren med 2 prosentenheter. En opptrapping av skatteandelen vil ikke påvirke størrelsen på naturressursskatten.

Departementet vil peke på at det er en rekke argumenter både for og imot økt skatteandel. Redusert overføringsavhengighet og høy lokal finansiering av kommunenes inntekter kan bidra til å styrke det lokale selvstyret og effektiviteten i tjenesteytingen i kommuner og fylkeskommuner. Innbyggerne bidrar i større grad til finansiering av sine egne tjenester direkte. Fra kommunesektorens side blir det også pekt på at høy skatteandel gir rask kompensasjon dersom det blir sterkere lønnsvekst enn forutsatt i budsjettet.

Det kan imidlertid være en motsetning mellom hensynet til lokal forankring og ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte kommune, og mellom hensynet til lokal forankring og ønsket om makroøkonomisk stabilitet. Økt skatteandel kan også gi økte inntektsforskjeller.

Den enkelte kommune vil kunne oppleve betydelige årlige svingninger i sine skatteinntekter. Dette kan ha sammenheng med utviklingen i sysselsettingen i kommunen, men kan også ha sammenheng med mer skattetekniske forhold. Det betyr at det for enkelte kommuner ofte kan være vanskelig å lage gode skatteanslag. Dess høyere andel skatteinntektene utgjør av sektorens inntekter, dess større vil usikkerheten være knyttet til å lage gode inntektsanslag for den enkelte kommune. Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt fra inntektsåret 1998 medførte imidlertid større forutsigbarhet i forhold til størrelsen på de kommunale skattene. Skattefundamentet for selskapsskatten var svært ustabilt og lite forutsigbart. Innføring av løpende inntektsutjevning fra budsjettåret 2000 har dessuten ført til at svingningene i de kommunale skatteinntektene blir utjevnet forholdsvis raskt.

Den andre målkonflikten gjelder forholdet til makroøkonomisk stabilitet. Ut fra et makroøkonomisk synspunkt er det ønskelig at staten har god forutsigbarhet for kommunesektorens inntekter og god kontroll med tilførselen av disse inntektene. I dette perspektivet er det et problem at dersom veksten i

økonomien blir sterkere enn forutsatt så vil skatteinntektene også kunne bli høyere. Dette vil føre til høyere inntekter for kommunesektoren og dermed også økt aktivitet i kommunesektoren. Omvendt vil svakere vekst i økonomien kunne føre til lavere vekst i skatteinntekter og derpå følgende redusert aktivitet.

Statlig selskapsskatt og opptrappingen av nivået på inntektsutjevningen (jf. kapittel 11) har sammen med innføring av løpende inntektsutjevning ført til at fordelingsvirkningene av økt skatteandel blir forholdsvis små. De kommuner som taper på opptrappingen er kommuner med lave skatteinntekter i forhold til landsgjennomsnittet. Kautokeino, for eksempel, hvor skatt pr. innbygger bare utgjør om lag 56 prosent av landsgjennomsnittlig skatt pr. innbygger, vil tape om lag 130 kroner pr. innbygger som følge av opptrappingen av skatteandelen fra 45 prosent til 50 prosent. De kommunene som tjener mest på opptrappingen av skatteandel er Oslo, Bærum, Asker, Stavanger, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker, Frogn og Ski. Forslaget om økt inntektsutjevning i kapittel 11 vil imidlertid motvirke de omfordelingsvirkningene som her er omtalt.

11 Forslag til endringer i inntektsutjevningen

11.1 Inntektsutjevning i Sverige

I Sverige går man svært langt i retning av å utjevne forskjeller mellom kommunenes skatteinntekter. Gjennom inntektsutjevningen garanteres alle kommuner og landsting et like stort skattegrunnlag pr. innbygger uavhengig av størrelsen på eget skattegrunnlag. Formålet med systemet er, som i Norge, å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommuner og landsting.

I Sverige er inntektsutjevningen en ren omfordelingsordning. Det garanterte skattegrunnlaget eller referansenivået, settes lik det gjennomsnittlige skattegrunnlaget. Inntektsutjevningen skjer ved at kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet får et tilskudd som tilsvarer 95 prosent av differansen mellom det garanterte skattegrunnlaget og eget skattegrunnlag, mens kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet trekkes 95 prosent av forskjellen mellom dette nivået og egen skatt. Summen av trekkene motsvarer summen av tilskuddene. Trekkordningen for kommuner med høyt skattegrunnlag blir derfor svært omfattende.

11.2 Endring i trekkordningen i inntektsutjevningen

Departementet vil peke på at den viktigste årsaken til forskjell i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntektsnivå. Inntektsutjevningen er derfor et sentralt virkemiddel for å nå målet om likeverdige tjenestetilbud for alle innbyggere uavhengig av bostedskommune.

Inntektsutjevningen vil fra og med 2001 være basert på at kommuner med skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (120 prosent for fylkeskommunene) får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og dette referansenivået på 110 prosent. I tillegg trekkes kommuner med skatt over 140 prosent av landsgjennomsnittet for 50 prosent av skatteinntekten over dette trekknivået. (Det er ingen trekkordning for fylkeskommunene).

I 2001 vil om lag 380 av landets 435 kommuner ha skatteinntekt under referansenivået på 110 prosent av landsgjennomsnittet og dermed omfattes av inntektsutjevningen. Kommuner med skatteinntekt over referansenivået vil ha muligheter til å ha et bedre tjenestetilbud enn det store flertallet av kommuner. Som et virkemiddel for å minske forskjellene i tjenestetilbudet kommunene imellom vil departementet foreslå at trekknivået for kommuner med høye skatteinntekter gradvis reduseres fra 140 prosent til 130 prosent i løpet av femårsperioden 2002-2007 og at trekkgraden beholdes på 50 prosent. Dette betyr at kommuner med skatteinntekt over 130 prosent av landsgjennomsnittet trekkes 50 prosent av forskjellen mellom dette nivået og egen skatt. Endringen i trekkordningen innebærer at alle kommuner med skatteinntekter under 130 prosent av landsgjennomsnittet får økt sine inntekter. Selv med en

slik omlegging vil Norge ha en mindre omfattende inntektsutjevning enn Sverige.

11.3 Fordelingsvirkninger av departementets forslag

I 1999 hadde 87 prosent av kommunene et skattegrunnlag som ligger under referansenivået på 110 prosent og får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og dette referansenivået. Denne kommunegruppen, som består av 380 kommuner, vil tjene 60 kroner pr. innbygger på at finansieringen av inntektsutjevningen blir billigere når trekknivået reduseres. 31 kommuner som har skatteinntekter som ligger mellom 110 og 130 prosent av landsgjennomsnittet og som ikke omfattes av trekkordningen, vil også tjene 60 kroner pr. innbygger på at finansieringen av inntektsutjevningen blir billigere.

7 kommuner, Hol, Tinn, Nore og Uvdal, Oslo, Årdal, Masfjorden og Høyanger, hadde i 1999 skatteinntekter som lå mellom 130 og 140 prosent av landsgjennomsnittet. Disse kommunene beholder i dag alle skatteinntektene selv. En reduksjon av trekknivået fra 140 til 130 prosent medfører et tap for kommunene fordi de da trekkes 50 prosent av skatteinntektene over 130 prosent. I tabell 11.1 vises hvor mye den enkelte kommune taper i kroner pr. innbygger på at trekknivået reduseres fra 140 til 130 prosent.

Kun 17 kommuner (3,9 prosent av kommunene) hadde i 1999 skatteinntekter som lå over dagens trekknivå på 140 prosent. Disse kommunene trekkes i dag 50 prosent av forskjellen mellom dette nivået og egen skatt. En reduksjon av trekknivået medfører at kommunene trekkes 50 prosent av alle skatteinntektene som er over 130 prosent av landsgjennomsnittet. Dette tilsvarer et tap for kommunene på 579 kroner pr. innbygger, jf. tabell 11.1. Beregningene er følsomme for valg av årstall for skatteinngang.

Tabell 11.1: Oversikt over kommuner med skatteinntekter over 130 prosent av landsgjennomsnittet som taper på endringen i inntektsutjevningen ¹.

Kommunenavn	Skatteinntekter i prosent av landsgjennomsnittet ²	Tap i kroner pr. innbygger
Modalen	424,7	- 579
Bykle	368,2	- 579
Eidfjord	263,1	- 579
Sirdal	246,0	- 579
Forsand	214,1	- 579
Aurland	203,7	- 579
Tydal	197,0	- 579
Åseral	191,0	- 579
Suldal	172,0	- 579
Valle	164,5	- 579
Namsskogan	152,8	- 579
Vinje	146,5	- 579
Bærum	146,5	- 579
Ulvik	144,8	- 579

Tabell 11.1: Oversikt over kommuner med skatteinntekter over 130 prosent av landsgjennomsnittet som taper på endringen i inntektsutjevningen ¹.

Hjelmeland	143,2	- 579
Asker	141,2	- 579
Tokke	141,0	- 579
Hol	137,5	- 422
Tinn	136,4	- 349
Nore og Uvdal	135,6	- 295
Oslo	134,6	- 236
Årdal	133,2	- 146
Masfjorden	132,5	- 101
Høyanger	132,1	- 72

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon

2 Tallene er basert på skattetall for 1999.

11.4 Stimulanser til næringsutvikling

Departementet mener at finansieringen av kommunesektoren må ha en viss lokal forankring. Det vil si at alle kommuner og fylkeskommuner bør få en viss gevinst av bedret skattegrunnlag. Samtidig må også hensynet til at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud veie tungt. Den viktigste forklaringen på ulikheter i tjenestetilbud er ulikheter i inntekt.

Departementet vil peke på at det kan være en motsetning mellom det å ha en god insentivstruktur for kommunene til å drive lokal næringspolitikk og det å ha et høyt utjevningsnivå. Undersøkelser som er utført tyder imidlertid på at økte kommunale skatteinntekter ikke er det viktigste motivet for å legge til rette for næringsutvikling. Det kan være vel så viktig å skaffe arbeidsplasser til kommunenes innbyggere. I en forskningsrapport fra 1994 ble lokalpolitikere spurt om kommunene bør engasjere seg i å utvikle næringsgrunnlaget i kommunen. Her viste det seg at politikerne i minsteinntektskommunene var mer positive til dette enn politikerne i øvrige kommuner.

Departementet vil også peke på at kommunenes tilbud av barnehageplasser, skoletilbud og rekreasjonsmuligheter kan være like viktig for bedriftsetableringer som rene bedriftsrettede tiltak.

I St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 m.v. vurderte den daværende regjeringen Bondevik om det var behov for å redusere utjevningsgraden i inntektsutjevningen for å kunne stimulere til økt næringsvirksomhet:

«Regjeringen finner ikke grunnlag for å anta at redusert kompensasjonsgrad vil føre til bedre eller økt tilrettelegging for lokal næringsvirksomhet. Det er flere grunner til at kommunene bør drive lokal næringsvirksomhet, f.eks. ønske om flere arbeidsplasser til egne innbyggere. I tillegg mener regjeringen det er problematisk, av hensyn til fordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, å redusere kompensasjonsgraden fra 90 til 80 prosent. Dette vil bidra til å øke forskjellene mellom kommunene og mellom fylkeskommunene,

og er dermed ikke i tråd med Regjeringens målsettinger knyttet til likeverdige tjenestetilbud.»

I Innst. S. nr. 250 (1997-98) «Innstilling fra Kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 1999 m.v.» uttalte flertallet i komiteen:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er imidlertid enig med Regjeringen i at man ikke alene ut fra dette finner grunn til å redusere kompensasjonsgraden. Flertallet vil peke på at for kommunene er det viktigere å utvikle arbeidsplasser for sine innbyggere enn å tenke på skatteinntekter fra selskapene. Flertallet er enig med Regjeringen i at lavere kompensasjonsgrad vil føre til større forskjeller mellom kommunene og deres evne til å yte tjenester til sine innbyggere. Flertallet er derfor enig med regjeringen i at kompensasjonsgraden ikke endres».

Departementets forslag om økt trekk for kommuner med skatteinntekt over 130 prosent av landsgjennomsnittet vil føre til en økt utjevningsgrad. Isolert sett vil det føre til en svekkelse av kommunenes insitament til næringsutvikling. Departementet vil likevel peke på at dette gjelder for et begrenset antall kommuner med høye inntekter.

11.5 Skatteinnfordring

Det har det siste året vært en økende oppmerksomhet om forholdet mellom utformingen og nivået på inntektsutjevning og den kommunale skatteinnkrevningen. Den økte oppmerksomheten om dette forholdet har sammenheng med opptrappingen av referansenivået for inntektsutjevningen og innføring av løpende inntektsutjevning. Kommuner og fylkeskommuner som omfattes av inntektsutjevningen får kompensert 90 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 110 prosent av landsgjennomsnittet pr innbygger. Nivået på inntektsutjevningen medfører at kommuner bare får beholde en mindre del av det de klarer å kreve inn ekstra i skatt. Tall fra Skattedirektoratet viser at mer enn 99 prosent av utlignet skatt blir betalt inn. Sammenlignet med andre land er dette svært høyt. Samtidig er skatteinnfordringen like høy i kommuner som omfattes av trekkordningen som for kommuner som ikke gjør det.

Departementet legger videre til grunn at skatteinnfordring er en ordinær kommunal oppgave og på lik linje med andre oppgaver bør denne derfor kunne løses innenfor et rammefinansieringssystem uten sterke økonomiske insentiver. Departementet anser derfor at hensynet til skatteinnkrevningsordningen i seg selv ikke tilsier at det er behov for å endre inntektsutjevningsordningen. Departementet legger også avgjørende vekt på at en mindre omfattende inntektsutjevning for å gi insentiver til skatteinnfordring vil være i konflikt med målet om likeverdige tjenestetilbud.

12 Samlede fordelingsvirkninger av departementets forslag - kompensasjonsordninger

12.1 Oppsummering av forslag og fordelingsvirkninger

I kapitlene 8 til 11 er det redegjort for departementets forslag til endringer av inntektssystemet. Alle forslagene er tenkt gjennomført i perioden 2002 til 2007. Ved gjennomføring av større endringer i inntektssystemet har det normalt blitt lagt til grunn en overgangsperiode på 5 år. Dette for at kommuner og fylkeskommuner skal ha anledning til en gradvis tilpasning til endringene. Fordelingsvirkningene for kommunene gruppert på ulike måter er vist i tabell 12.1 til 12.4. Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene er vist i tabell 12.5 og fordelingsvirkningene for enkeltkommuner er vist i vedlegg 8.

12.2 Avvikling av ekstraordinært skjønn

I kapittel 8 er det gitt en omtale av tapskompensasjonsordningen og forslag til endring av denne. Forslaget innebærer at det ekstraordinære skjønnet legges inn i innbyggertilskuddet i inntektssystemet med 1/5 hvert år fra 2002 til 2007. Departementet vil vise til at innlemming av det ekstraordinære skjønnet i innbyggertilskuddet vil gi en betydelig reduksjon av inntekter i mange kommuner. Dette har sammenheng med at det ekstraordinære skjønnet er svært ujevnt fordelt også blant de kommuner som mottar ekstraordinært skjønn. Utslagene er spesielt store for en del større skatterike kommuner som Oslo, Bærum, Asker og Stavanger samt mange mindre kommuner og fylkeskommuner i distriktene. Regionalpolitiske mål gjør endring av tapskompensasjon vanskelig uten at det samtidig gjennomføres andre endringer i inntektssystemet, jf. forslaget om nye bosettingskriterier (12.3), økt inntektsutjevning (12.5) og forslag om kompensasjonsordninger (12.7).

En videreføring av dagens tapskompensasjonsordning på ubestemt tid vil imidlertid være uheldig av flere årsaker. Desto lenger en i tid kommer fra omleggingen av inntektssystemet i 1997, desto vanskeligere blir det å videreføre en særskilt tapskompensasjonsordning. Demografiske og strukturelle endringer vil over tid endre det faktiske bilde av hvilke kommuner og fylkeskommuner som vant og tapte på omleggingen. Dette betyr at ekstraordinært skjønn bør integreres i de ordinære virkemidlene. Det vil si innbyggertilskudd, Nord-Norgetilskudd, hovedstadstilskudd og ordinært skjønn.

12.3 Innføring av nye bosettingskriterier

I kapittel 9 er det foreslått at to nye bosettingskriterier supplerer et eksisterende kriterium i kostnadsnøkkelen for kommuner i inntektssystemet. Innføringen av de nye kriteriene medfører reduserte inntekter til noen større kommuner. Med noen unntak vil de fleste andre kommuner tjene på omleggingen.

12.4 Opptrapping av skatteandel til 50 prosent

I kapittel 10 foreslår departementet en gradvis opptrapping av skattenes andel av sektorens samlede inntekter fra om lag 44 prosent i dag til 50 prosent. Opptrappingen foreslås gjennomført gradvis fra 2002 til 2007. En økning av skattenes andel til 50 prosent krever en økning i skatteinntektene på 10 milliarder kroner, hvorav 6,5 milliarder kroner på kommunene og 3,5 milliarder kroner på fylkeskommunene. Denne økningen foreslås finansiert ved en tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet i inntektssystemet. Kommuner som vil tjene mest på dette er Oslo, Bærum, Asker og Stavanger, samt Oslo og Akershus fylkeskommune.

12.5 Økt inntektsutjevning

I kapittel 11 foreslår departementet endringer i inntektsutjevningen. Inntektsutjevningen vil fra og med 2001 være basert på at kommuner med skatt under 110 prosent av landsgjennomsnittet (120 prosent for fylkeskommunene) får kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egen skatt og dette referansenivået på 110 prosent. I tillegg trekkes kommuner med skatt over 140 prosent av landsgjennomsnittet for 50 prosent av skatteinntektene over trekknivået på 140 prosent. Knappt 400 kommuner vil ha skatteinntekt under referansenivået. For å gi grunnlag for et mer likeverdig kommunalt tjenestetilbud foreslår departementet at kommuner med skatteinntekt over 130 prosent av landsgjennomsnittet får et trekk på 50 prosent. Forslaget foreslås gradvis gjennomført i perioden 2002 til 2007. Omfordelingen betyr en inntektsreduksjon for kommuner med høye skatteinntekter.

12.6 Samlede fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkningene vises her ved grupperingsanalyser over nettoeffekten av de foreslåtte endringene. Hovedstadstilskudd og Nord-Norgetilskudd er ikke tatt med i beregningene som er vist i dette avsnittet, men i tabellene i vedlegg 8 er disse tilskuddene inkludert. Kompensasjon gjennom skjønn er heller ikke tatt med. For en nærmere redegjørelse av grupperingene, vises det til kapittel 8.3.

Hovedbildet for kommunene er at fordelingsvirkningene er forholdsvis små for kommunene når de grupperes fylkesvis. Det er særlig små kommuner og skatterike kommuner som taper på omleggingen, og for enkeltkommuner kan tapene være forholdsvis store. Når det gjelder fylkeskommunene er bildet annerledes. Fordelingsvirkningene for fylkeskommunene er jevnt over større (før kompensasjon).

12.6.1 Kommunene

Virkningene av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosetningskriterier, økning i skatteandel og økt inntektsutjevning for enkeltkommuner vises i tabell 8.2 i vedlegg 8.

Tabellene nedenfor viser fordelingsvirkninger etter 5 år (systemvirkning). Beregningene er foretatt innenfor en uendret økonomisk ramme for kommunesektoren. Vekst i de frie inntektene framover vil dermed komme som tillegg

til de tallene som står i tabellene. Kommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet vil i hovedsak få kompensasjon gjennom skjønn og Nord-Norgetilskudd, jf. nærmere omtale i 12.7. Oslo vil få kompensasjon gjennom hovedstadstilskuddet.

Tabell 12.1: Samlede fordelingsvirkninger av avvikling av det ekstraordinære skjønnet, innføring av nye bosettingskriterier, økning i skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Kommunene gruppert fylkesvis.¹

Fylke	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Samlet virkning i mill. kr (ekskl. kompensasjon)	Samlet virkning i kr. pr. innbygger (ekskl. kompensasjon)
Østfold	18	5,5	71	287
Akershus	22	10,4	-25	-53
Oslo	1	11,3	-298	-593
Hedmark	22	4,2	23	122
Oppland	26	4,1	23	125
Buskerud	21	5,3	27	117
Vestfold	15	4,7	72	341
Telemark	18	3,7	29	176
Aust-Agder	15	2,3	16	159
Vest-Agder	15	3,5	22	144
Rogaland	26	8,3	-1	-4
Hordaland	34	9,7	6	13
Sogn og Fjordane	26	2,4	-25	-232
Møre og Romsdal	38	5,5	25	105
Sør-Trøndelag	25	5,9	34	129
Nord-Trøndelag	24	2,9	0	-3
Nordland	45	5,4	24	101
Troms	25	3,4	-4	-24
Finnmark	19	1,7	-18	-247
Landet	435	100	0	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon.

Kommunene i Østfold og Vestfold vil få den største inntektsøkningen som følge av forslaget, mens Oslo, kommunene i Sogn og Fjordane og Finnmark vil få en inntektsreduksjon (før kompensasjon).

Tabell 12.2: Samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økning i skatteandel og økt inntektsutjevning. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Kommunenes innbyggertall	Antall	Prosent av befolkningen	Samlet virkning i kr pr. innbygger (ekskl. kompensasjon)
0 246 - 2 330	105	3,5	-830
2 331 - 4 380	105	7,5	-321

Tabell 12.2: Samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bo-settingskriterier, økning i skatteandel og økt inntektsutjevning. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

4 381 - 9 040	105	14,7	88
9 041 - 100 800	106	51,7	218
Kraftkommuner	10	0,4	-3 236
Storkommuner	4	22,2	-271
Landet	435	100	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon.

Det er kommuner med lavt folketall, kraftkommuner, og de aller største kommunene som taper på endringene.

Tabell 12.3: Samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bo-settingskriterier, økning i skatteandel og økt inntektsutjevning. Kommunene gruppert etter nivå på korrigerte inntekter (landsgjennomsnitt=100 prosent).¹

Kommunenes nivå på korrigerte frie inntekter	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Samlet virkning i kr pr. innbygger (ekskl. kompensasjon)
Under 95 prosent	165	45,6	264
95 prosent - 110 prosent	150	22,0	53
Over 110 prosent	106	9,8	-604
Kraftkommuner	10	0,4	-3 236
Storkommuner	4	22,2	-271
Landet	435	100	0

1 Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon.

Tabell 12.3 viser kommunene gruppert etter frie inntekter korrigert for ulikheter i utgiftsbehov. Korrigerte frie inntekter er nærmere omtalt i kapittel 23.6. Kommuner med inntekter under 95 prosent av landsgjennomsnittet kan sies å ha lave inntekter. Kommuner med inntekter over 110 prosent av landsgjennomsnittet kan sies å ha relativt høye inntekter.

Tabellen viser at det er kommuner med lavest nivå på korrigerte frie inntekter som vinner mest i kroner pr. innbygger. Det er en tendens til at kommunene får økende tap med økende nivå på de frie korrigerte inntektene. Endringsforslaget vil derfor føre til en utjevning av inntektsnivå.

12.6.2 Fylkeskommunene

Tabell 8.1 i vedlegg 8 viser virkningene av avvikling av tapskompensasjonen og økt skatteandel hver for seg i tillegg til nettovirkningen. For fylkeskommunene er fordelingsvirkningene jevnt over større enn for kommunene. Fylkeskommuner som får et vesentlig tap vil få kompensasjon gjennom Nord-Norge-tilskudd og ordinært skjønn, jf. nærmere omtale i 12.7.

12.7 Kompensasjonsordninger

12.7.1 Skjønn

Som nevnt under punkt 12.6 vil departementets forslag ikke innebære store fordelingsvirkninger for kommunene når de grupperes fylkesvis. Som vist under punkt 12.6 har en rekke av de kommuner som taper svært høye inntekter. Hensynet til et mer likeverdig tjenestetilbud tilsier at det ikke gis noen form for kompensasjon til disse kommunene. Departementet legger imidlertid til grunn at kommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet som får et betydelig tap, i hovedsak blir kompensert for dette gjennom økt ordinært skjønn etter en konkret vurdering fra fylkesmannen. Dette kan i hovedsak skje gjennom en omfordeling innenfor den fylkesvise skjønnsrammen.

For fylkeskommunene er fordelingsvirkningene jevnt over større enn for kommunene. Som omtalt i kapittel 13 har departementet et forskningsprosjekt for å utvikle ny kostnadsnøkkel for lokale ruter og et forskningsprosjekt om kostnadsvariasjoner mellom fylkeskommunene knyttet til psykiatri. Begge prosjektene tar departementet sikte på å sende på høring høsten 2000. Departementet vil på basis av forskningsrapportene og høringsuttalelsene vurdere om det i neste års kommuneøkonomiproposisjon skal foreslås nye kriterier i kostnadsnøkkel for fylkeskommunene knyttet til lokale ruter og psykiatri. Ved fastsettelse av kompensasjon til fylkeskommuner som taper som følge av omleggingen, vil departementet vurdere de samlede fordelingsvirkningene inklusiv eventuelt nye kriterier knyttet til lokale ruter og psykiatri. Siden fordelingsvirkningene generelt er store for fylkeskommunene, vil det være nødvendig med en omfordeling av skjønn mellom fylkeskommunene for å motvirke fordelingsvirkningene.

Departementet vil legge de samme prinsippene til grunn for fylkeskommunene som for kommunene når det gjelder eventuell kompensasjon som følge av omleggingen. Det vil si at fylkeskommuner som har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet og som får et vesentlig tap som følge av den samlede omleggingen, i hovedsak vil få dette kompensert gjennom en økning av det ordinære skjønnnet. Kompensasjonen til Oslo er omtalt under punkt 12.7.2 Hovedstadstilskudd. Når det gjelder kompensasjon til de nordnorske kommunene og fylkeskommunene er dette særskilt omtalt under punkt 12.7.3 Nord-Norgetilskudd.

12.7.2 Hovedstadstilskudd

Oslo er blant de kommuner som berøres sterkest av de endringsforslagene som departementet fremmer. Avvikling av selskapsskatten som kommunal skatt har ført til at Oslo sine skatteinntekter er blitt betydelig redusert jf. omtale i kapittel 6. Hensynet til Oslo sine spesielle funksjoner som hovedstad tilsier et fortsatt høyt inntektsnivå i Oslo. Det vil derfor bli gitt kompensasjon for de foreslåtte endringene gjennom tilsvarende økning av hovedstadstilskuddet.

12.7.3 Nord-Norgetilskudd

Både Finnmark, Troms og Nordland fylkeskommune vil få redusert sine inntekter som følge av de foreslåtte endringene. Av regionalpolitiske hensyn anser departementet det som nødvendig å opprettholde et høyt inntektsnivå i Finnmark, Troms og Nordland. Departementet vil derfor foreslå at disse fylkene får kompensert for tap via økte satser i Nord-Norgetilskuddet. Departementet vil også foreslå at kommunene i Finnmark skal få kompensert for det samlede tap ved økte satser i Nord-Norgetilskuddet.

12.8 Oppsummering

Departementet vil i kommuneopplegget for 2002 komme tilbake til endelige fordelingsberegninger. Særlig for fylkeskommunene vil fordelingsvirkningene kunne bli endret som følge av eventuelle nye kriterier for psykiatri og lokale ruter. Det er departementets intensjon at kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet ikke skal få en vesentlig reduksjon i sine inntekter som følge av de foreslåtte omleggingene. De kommuner som vil tjene på omleggingen er i særlig grad kommuner i Østfold og Vestfold samt store kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Omleggingen vil samlet føre til et jevnere inntektsnivå blant kommunene og dermed bedre muligheter for likeverdige tjenestetilbud.

13 Det videre arbeidet med kostnadsnøkklene

I St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien i 1997 m.v. ble det, i tråd med Inntektssystemutvalgets første innstilling, pekt på flere områder der det var behov for ytterligere analyser for å forbedre grunnlaget for utgiftsutjevnin-gen for kommuner og fylkeskommuner. Som en oppfølging av dette legges det i denne proposisjonen fram forslag til to nye bosettingskriterier i kostnads-nøkkelen for kommunene (jf. kapittel 9).

Departementet har også under utførelse to forskningsprosjekter innen det fylkeskommunale området. I samarbeid med Samferdselsdepartementet har Kommunal- og regionaldepartementet engasjert SNF til å foreta en full gjen-nomgang av den eksisterende kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Prosjektet er noe forsinket på grunn av at feltet er meget omfattende, men hovedprosjek-tet vil være ferdig høsten 2000.

Kommunal- og regionaldepartementet har også igangsatt et forsknings-prosjekt om kostnadsvariasjoner mellom fylkeskommunene knyttet til psykia-tri. SINTEF-NIS og FAFO er engasjert i prosjektet. Foruten å analysere bl.a. betydningen av aldersstruktur, og sammenhengen mellom sosiale forhold og fylkeskommunenes kostnader til psykiatri, er et delmål i prosjektet å under-søke om det eksisterer kostnadskrevende forhold som er spesielle for Oslo og Finnmark fylkeskommune. Også dette prosjektet ventes ferdigstilt høsten 2000, og departementet tar deretter sikte på å sende begge rapportene ut på høring til fylkeskommunene og andre aktuelle målgrupper. På bakgrunn av dette vil departementet i kommuneproposisjonen for 2002 komme tilbake med eventuelle forslag til endringer i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Eventuelle endringer vil bli foreslått innført i 2002, dvs. samtidig med øvrige endringene som er foreslått i denne proposisjonen for fylkeskommunene.

Departementet tar også sikte på å foreta en vurdering av øvrig utrednings-behov knyttet til kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Eventuelle områder der det er behov for ytterligere utredning i et noe mer langsiktig perspektiv, vil bli omtalt i kommuneøkonomiproposisjonen for år 2002.

14 Ordinært skjønn

I dette kapitlet gjennomgås det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Departementet ser også på ordningen med skjønnstilskudd knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester.

14.1 Den totale skjønnssrammen

I de siste årene har den ordinære skjønnssrammen blitt holdt på et reelt uendret nivå. I 2000 får kommunene og fylkeskommunene til sammen 4 310 millioner kroner i skjønnstilskudd. Dette beløpet inkluderer 1 663 millioner kroner i ekstraordinært skjønn til kommuner og fylkeskommuner som fikk en nedgang i inntekter som følge av omleggingen av inntektssystemet i 1997. Videre er overgangsordningen knyttet til innføringen av løpende inntektsutjevning på 274 millioner kroner skilt ut til egne poster. Resterende 2 373 millioner kroner er fordelt som ordinært skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

Inntektssystemutvalget foreslo i sin 1. delutredning en betydelig reduksjon i skjønnssrammen. Utvalget mente at det må være en langsiktig målsetting at skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner reduseres til henimot halvparten av størrelsen på skjønnstilskuddet i 1996 (om lag 2,2 milliarder kroner). Utvalget påpekte at det er vanskelig å se at ekstraordinære hendelser og lokale forhold som ikke fanges opp i kostnadsnøklerne skulle kreve en skjønnspott av en slik størrelsesorden. Utvalget mente imidlertid at omfanget av skjønnsmidler måtte holdes på samme nivå som i 1996 for de nærmeste år fordi utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler ga til dels betydelige omfordelingsvirkninger.

I St.prp. nr. 55 (1995-1996) om kommuneøkonomien 1997 m.v. sa regjeringen Brundtland seg enig med Inntektssystemutvalget i at skjønnstilskuddet på kort sikt burde videreføres på uendret nivå. Regjeringen påpekte imidlertid at det på sikt vil være grunnlag for å redusere rammen for tildeling av skjønnsmidler. Regjeringen begrunnet dette med at det er ønskelig at inntektsstilførsel til kommuner med svake skatteinntekter eller generelt høyt utgiftsbehov ivaretas gjennom inntekts- eller utgiftsutjevningen, og at regionale hensyn i første rekke skal ivaretas gjennom Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet.

Det ordinære skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelene i inntektssystemet. I den forbindelse peker de gjeldende retningslinjer for fordelingen av skjønnstilskuddet spesielt på svakhetene ved eksisterende mål for spredt bosetting i inntektssystemet, jf. kapittel 14.2.2. I kapittel 9 foreslår departementet nye bosettingskriterier i inntektssystemet. Departementet foreslår i kapittel 13 at nye kriterier for bosetting, lokale ruter og psykiatri tas i bruk samlet fra 2002. En slik videreutvikling av kostnadsnøkkelene vil redusere behovet for ordinært skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene.

Det ordinære skjønnstilskuddet har også blitt brukt til å kompensere kommuner og fylkeskommuner som opplever en kortsiktig inntektssvikt. Med inn-

føringen av løpende inntektsutjevning fra og med 2000 beregnes inntektsutjevningen fortløpende gjennom året. For kommuner og fylkeskommuner som opplever svikt i skatteinntektene, vil løpende inntektsutjevning innebære en rask tilførsel av midler. Dette reduserer også behovet for ordinært skjønnskudd til kommunene og fylkeskommunene.

I Innst. S. nr. 220 (1998-99) om kommuneøkonomien 2000 m.v. understreker kommunalkomiteen prinsippet om at skjønn skal være skjønn, dvs. at skjønnskudd til kommuner skal gjennomgå en reell vurdering fra år til år. Departementet ser det slik at skjønnsmidlene i dag utgjør en uforholdsmessig stor andel av det totale rammetilskuddet og derfor er blitt en stabil og betydelig del av det totale inntektsgrunnlaget for enkeltkommuner. Eksempelvis utgjør skjønnsmidlene om lag 10 prosent av rammetilskuddet til kommunene i Finnmark i 2000. Departementet ser det slik at størrelsen på skjønnsrammen gjør det vanskelig med store endringer i skjønnskuddet til den enkelte kommune fra år til år, da dette gir for brå endringer i kommunenes inntektsgrunnlag.

Departementet mener at det nå er grunnlag for å følge opp Inntektssystemutvalgets langsiktige målsetting ved å redusere skjønnsrammen noe de nærmeste årene, jf. forslag om dette i kap. 2.5. Det er vanskelig å se behovet for en skjønnsramme av dagens størrelse med videreutviklingen av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet og innføringen av løpende inntektsutjevning. En reduksjon i skjønnsrammen vil videre gjøre det lettere med en reell vurdering av skjønnskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune fra år til år. Departementet legger til grunn at en slik reduksjon i skjønnsrammen kan gjennomføres uten vesentlige omfordelingsvirkninger ved at reduksjonen motsvares av en like stor økning i innbyggertilskuddet.

14.2 Fordeling av skjønnsrammen

Stortinget fastsetter den ordinære skjønnsrammen for det påfølgende år i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen. Departementet deler deretter denne skjønnsrammen i en ramme for kommunene og en ramme for fylkeskommunene. Disse rammene blir igjen fordelt mellom de enkelte fylkene og fylkeskommunene. Det ordinære skjønnskuddet til den enkelte kommune blir fastsatt av departementet etter forslag fra fylkesmennene, jf. kapittel 14.2.2.

14.2.1 Fylkesvis fordeling av det ordinære skjønnskuddet

Det ordinære skjønnskuddet til kommunene og fylkeskommunene i 2000 på 2 373 millioner kroner er fordelt slik mellom kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i kroner per innbygger:

Tabell 14.1: Ordinært skjønnskudd i 2000 til kommunene, eksl. overgangsordningen for løpende inntektsutjevning, for kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i kroner per innbygger. Frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov for kommunene fylkesvis (eksl. eiendomsskatt og konsesjonsinntekter) i 1999 og fylkeskommunene i 1998. Inntektene er beregnet pr. innbygger og vises i prosent av landsgjennomsnittet, som er satt til 100.

	Kommuner	Fylkeskommuner
--	----------	----------------

Tabell 14.1: Ordinært skjønnstilskudd i 2000 til kommunene, eksl. overgangsordningen for løpende inntektsutjevning, for kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i kroner per innbygger. Frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov for kommunene fylkesvis (eksl. eiendomsskatt og konsesjonsinntekter) i 1999 og fylkeskommunene i 1998. Inntektene er beregnet pr. innbygger og vises i prosent av landsgjennomsnittet, som er satt til 100.

	Ordinært skjønnstilskudd per innbygger	Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov	Ordinært skjønnstilskudd per innbygger	Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov
Østfold	304	92	139	94
Akershus	219	107	0	98
Oslo	0	117	0	119
Hedmark	525	93	180	96
Oppland	492	94	171	98
Buskerud	203	94	145	96
Vestfold	201	91	206	94
Telemark	343	95	201	96
Aust-Agder	348	95	225	94
Vest-Agder	223	94	289	94
Rogaland	126	99	67	94
Hordaland	340	94	82	94
Sogn og Fjordane	763	102	510	97
Møre og Romsdal	445	95	180	95
Sør-Trøndelag	490	95	195	99
Nord-Trøndelag	771	97	302	99
Nordland	813	103	334	106
Troms	953	111	368	112
Finnmark	1 739	132	487	128
Landet	372	100	157	100

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000 fattet Stortinget følgende romertallsvedtak, jf. B. Innst. S. nr. 5 (1999-2000):

«Stortinget ber Regjeringen i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 om å gjennomgå retningslinjene for den fylkesvise tildelingen av skjønnsmidler til kommunene og fremme forslag som tar hensyn til nye utviklingstrekk og spesielle utslag som lavt nivå på korrigert inntekt, særskilte utgifter som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen og en vanskelig finansiell situasjon.»

I den fylkesvise fordelingen av rammen for kommunene og fylkeskommunene tar departementet utgangspunkt i fjorårets fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet. Dette er nødvendig for å unngå for brå endringer i inntektsgrunnlaget for kommunene fra ett år til et annet. Departementet foretar en vurdering av de fylkesvise rammene ut fra ulike kriterier. De viktigste kriteriene er a) nivå på ordinært skjønn per innbygger, b) nivå på frie inntekter per innbygger korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og c) kommunenes finansielle situa-

sjon. I tillegg tas det i fordelingen hensyn til spesielle forhold, som f.eks. store utgifter til spåkdelingsklasser.

Tabell 14.1 viser at det er betydelige forskjeller i ordinært skjønnstilskudd per innbygger mellom kommunene fylkesvis og mellom fylkeskommunene. Disse forskjellene har blant annet sammenheng med regionalpolitiske hensyn. Det ordinære skjønnstilskuddet er med på å ivareta politiske målsettinger om en livskraftig distriktspolitikk gjennom at kommunene i Nord-Norge og små utkantkommuner generelt gis mer i skjønnstilskudd enn andre kommuner. Det er de tre nordligste fylkene, samt Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane som får mest i ordinært skjønnstilskudd pr. innbygger. Dette er med på å sikre et godt kommunalt tjenestetilbud i disse fylkene.

I fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet tar departementet i noen grad hensyn til forskjeller i frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabell 14.1 viser likevel at et fylke eller en fylkeskommune kan ha høye korrigerte frie inntekter, og samtidig et høyt ordinært skjønnstilskudd per innbygger. Dette har blant annet sammenheng med at det ordinære skjønnstilskuddet inngår i kommunenes frie inntekter. Det vil derfor være en klar sammenheng mellom nivået på korrigerte frie inntekter og det ordinære skjønnstilskuddet. Høye korrigerte inntekter i Nord-Norge har også sammenheng med Nord-Norgetilskuddet. Dette tilskuddet er begrunnet med at det er ønskelig med særlig høye overføringer til denne landsdelen. På denne bakgrunn vil det være inkonsistent å benytte skjønnfordelingen til å utjevne alle forskjeller i korrigert inntekt. Det blir lite rasjonelt å gi ekstra tilskudd til Nord-Norge, og samtidig motvirke effekten av dette ved å gi tilsvarende høyt skjønnstilskudd til andre deler av landet. Korrigert inntekt kan derfor bare i begrenset grad benyttes som utgangspunkt for fordelingen av skjønn.

I fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet ser departementet nærmere på kommunenes og fylkeskommunenes finansielle situasjon som en del av beslutningsgrunnlaget. Dette har blant annet sammenheng med at det i unntakstilfeller kan gis skjønnstilskudd til en kommune som ber om hjelp til å komme seg ut av en vanskelig økonomisk situasjon som det er grunn til å anta at den selv har brakt seg i, jf. kapittel 14.2.2. I retningslinjene for det ordinære skjønnstilskuddet fremgår det imidlertid at skjønnsmidler som hovedregel bare tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over. Mangelfull økonomisk styring bør normalt ikke påvirke størrelsen av skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Departementet legger følgelig til grunn at en bør være varsom med å legge vekt på kommunenes og fylkeskommunenes finansielle situasjon i fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet.

Det ordinære skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle forhold. Dette er med på å forklare forskjellene i ordinært skjønnstilskudd pr. innbygger mellom kommunene fylkesvis og mellom fylkeskommunene. Det har eksempelvis siden 1996 blitt gitt tilskudd over det ordinære skjønnnet til kommuner som har store utgifter som følge av regelen om språkdeling i grunnskoleloven. Disse merutgiftene fanges ikke opp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, og er derfor naturlig å håndtere gjennom skjønnnet. I 2000 var i alt 29 millioner kroner av skjønnstilskuddet til kommunene knyttet til språkdeling i grunnskolen.

Departementet ser det slik at det allerede i 2001 er nødvendig med en viss omfordeling av de ordinære skjønnsmidlene mellom fylkene og fylkeskommunene ut fra målet om et likeverdig tjenestetilbud. Det innebærer at forskjellene mellom fylkene og fylkeskommunene i ordinært skjønnstilskudd pr. innbygger bør bli mindre. Departementet vil i en slik omfordeling særlig legge vekt på nivået på ordinært skjønn pr. innbygger. Det er samtidig fortsatt nødvendig å ivareta de regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak dagens fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet. For kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge mener departementet at nivået på den særskilte innsatsen bør synliggjøres gjennom Nord-Norgetilskuddet. Departementet tar derfor sikte på å overføre en del av skjønnstilskuddet til denne landsdelen til Nord-Norgetilskuddet.

14.2.2 Kommunevis fordeling av det ordinære skjønnstilskuddet

I St. prp. nr. 1 (1998-99) orienterte Kommunal- og regionaldepartementet om hovedtrekkene i retningslinjene for fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet. Departementet kom tilbake med en grundigere gjennomgang av retningslinjene i St. prp. nr. 69 (1998-99) om kommuneøkonomien 2000 m.v. I Innst.S. nr. 220 om kommuneøkonomien 2000 m.v. uttaler en samlet kommunalkomite følgende:

«Komiteen har merket seg den redegjørelse Regjeringen gir for kriteriene for tildeling av skjønnstilskudd.»

Departementet fordeler det ordinære skjønnstilskuddet til den enkelte kommune etter forslag fra fylkesmennene, mens departementet selv fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommunene. Fylkesmennene foreslår hvor mye kommunene bør få i skjønnstilskudd basert på retningslinjer fra departementet og kunnskap om særskilte forhold i den enkelte kommune. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en likebehandling av kommunene i alle landets fylker, slik at kommunene skal være i stand til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. De gjeldende retningslinjene ble sist gang revidert i 1998.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal først og fremst ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av inntektssystemet. Dette har sammenheng med at det ikke er mulig å fange opp alle lokale forskjeller gjennom de objektive kriteriene i inntektssystemet. Videre bes fylkesmennene om å vurdere å motvirke inntektsnedgangen til kommuner som blir særlig hardt rammet av fraflytting. Det er også aktuelt å vurdere om økte skønnsmidler kan sette fraflyttingskommuner i stand til å iverksette særskilte tiltak for å motvirke fraflytting. Retningslinjene påpeker også at det er viktig at bykommunene blir vurdert på lik linje med andre kommuner. Dette har sammenheng med at bykommunene tradisjonelt har fått en mindre andel av skønnsmidlene enn bykommunenes størrelse isolert sett skulle tilsi.

Fra og med 2000 er det gitt kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester over det ordinære skjønnstilskuddet, jf. kapittel 14.3. I retningslinjene for det ordinære skjønnnet bes fylkesmennene om å ta hensyn til ressurskrevende brukere som trafikkoffer, fysisk funksjonshemmede, respiratorpasienter, rusmiddelmisbrukere m.v. som ikke fanges opp gjennom inntektssystemet eller andre tilskuddsordninger.

Retningslinjene påpeker at skjønnstilskudd kan gis i forbindelse med helt nødvendige investeringer. Dette har sammenheng med at inntektssystemet er rettet mot driftsutgifter mer enn kapitalutgifter. På sikt er det grunn til å tro at kommunenes drifts- og kapitalutgifter vil stå i et noenlunde likt forhold til hverandre. Kommunenes investeringer kan imidlertid i praksis føre til at kapitalutgiftene varierer mye over tid. Fylkesmennene bes derfor om å vurdere om skjønnstildelingen bør brukes for å gjøre det mulig for en kommune å gjennomføre helt nødvendige investeringer.

Fylkesmennene bes også om å vurdere om endringer i oppgavefordelingen har utilsiktede konsekvenser for enkeltkommuner. Oppgavefordelingsendringer mellom kommune og stat eller mellom kommune og fylkeskommune er basert på at det nivå som overtar en oppgave skal gis full økonomisk kompensasjon for de merutgiftene som påføres. Det kan imidlertid være vanskelig å forutse konsekvensene fullt ut før reformen er gjennomført. I tillegg vil beregningen av de økonomiske virkningene ofte måtte basere seg på foreløpig tallmateriale som ikke alltid reflekterer alle konsekvenser av overføringen. I den grad enkelte kommuner blir påført klart utilsiktede utgifter som følge av slike reformer, bes fylkesmannen vurdere om det skal ytes ekstra skjønnstilskudd.

I retningslinjene presiseres det at skjønnsmidler som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunene selv ikke har herredømme over. På bestemte vilkår kan det gis tilskudd til en kommune som ber om hjelp til å komme ut av en vanskelig økonomisk situasjon som det er grunn til å anta den selv har brakt seg i. En nødvendig forutsetning for slik hjelp er at kommunen ikke på kort sikt kan løse problemene selv uten at det går klart urimelig ut over innbyggerne i kommunen. Et eventuelt skjønnstilskudd må være koblet til en forpliktende og tidsavgrenset handlingsplan for hvordan kommunen skal løse de problemer den er kommet opp i. En slik plan må inneholde kommunens egne klare bidrag som står i forhold til at staten yter bidrag på bakgrunn av selvforskyldte problemer.

Etter departementets vurdering er dagens retningslinjer for fordeling av skjønn mellom kommunene tilfredsstillende, jf. også tidligere behandling av disse i Stortinget. Det er imidlertid behov for å justere retningslinjene på bakgrunn av at løpende inntektsutjevning ikke lenger gir noen kommuner uforutsett skattesvikt, jf. omtale i punkt 14.1 Tilsvarende vil nye bosettingskriterier fra 2002 redusere behov for skjønn knyttet til spredt bosetting.

De samlede fordelingsvirkningene av departementets forslag til endringer i inntektssystemet for de enkelte kommunene er vist vedlegg 8, jf. kapittel 12. Departementet ser det slik at disse fordelingsvirkningene nødvendigvis gjør en omfordeling av det ordinære skjønnstilskuddet mellom kommunene i det enkelte fylke.

14.3 Særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester

Det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene i 2000 inkluderer kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunal tjenester, jf. St.prp.nr.1 (1999-2000) Kommunal- og regionaldepartementet.

I tråd med forslag fra Kommunalkomiteen i B. Innst. S. nr. 5 (1999-2000), fattet Stortinget følgende romertallsvedtak XII i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en helhetlig gjennomgang av kompensasjonsordningen for særlig ressurskrevende brukere, med sikte på at den skal bli mest mulig treffsikker og forutsigbar. Stortinget ber også om at Regjeringen utreder en statlig toppfinansieringsordning og kommer tilbake til Stortinget med dette i kommuneøkonomiproposisjonen våren 2000.»

Kommunalkomiteen sier følgende i B. Innst. S. nr. 5 (1999-2000) om kommuneøkonomien 2000 m.v:

«Komiteen viser til korrespondanse mellom Arbeiderpartiets stortingsgruppe og statsråd Enoksen om kriteriene for å gi kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere. Komiteen mener kriteriene ikke er klare nok og bør presiseres og avgrenses i forhold til den linjen departementet har lagt seg på, og vil be om at vi får en helhetlig gjennomgang av denne ordningen, slik at den blir mest mulig treffsikker og forutsigbar.»

Departementet er enig i at det er behov for en gjennomgang av kompensasjonsordningen for ressurskrevende brukere. Det er naturlig å se nærmere på hvordan ordningen har fungert etter dette årets virkeperiode, blant annet fordi det i 2000 var knyttet noe usikkerhet til antall ressurskrevende brukere og størrelse på utgiftsnivået-/behovet m.v. Departementet har også mottatt henvendelser fra fylkesmenn og kommuner vedrørende svakheter i kompensasjonsordningen.

14.3.1 Statlig toppfinansieringsmodell

I forbindelse med etableringen av finansieringsordningen med statlig kompensasjon knyttet til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester fra og med 2000, ble det vurdert ulike finansieringsmodeller, herunder en ren statlig toppfinansieringsordning. Ved en rendyrket toppfinansieringsmodell ytes det refusjon pr. bruker over et nærmere angitt utgiftsnivå etter regning innsendt fra kommunene. En slik modell tilsier at staten dekker alle relevante utgifter over dette nivået direkte knyttet til hver av de særlig ressurskrevende brukerne. Det er fordeler og ulemper med en slik modell, som vi vil redegjøre nærmere for nedenfor.

Dagens ordning med kompensasjon til kommunene knyttet til særlig kostnadskrevende brukere av kommunale tjenester gjennom skjønnsstilskuddet innebærer i realiteten også en form for statlig toppfinansiering. Det er imidlertid en modifisert utgave av den rendyrkede modellen, og er ment å ta høyde for viktige svakheter som er forbundet med en slik rendyrket løsning. Dagens kompensasjonsordning bygger på en toleddet prosess: Det tas utgangspunkt i faktiske utgifter (kategorier) knyttet til hver av de særlig ressurskrevende brukerne, der staten etter nærmere angitte retningslinjer kommer fram til et beregnet nivå på den statlige toppfinansieringsandelen. Jo høyere kommunale utgifter, desto større andel må dekkes av staten. Etter dette blir det lagt en skjønnsmessig vurdering til grunn for endelig tildeling. Ved skjønnsvurderin-

gen legges det vekt på forhold som kommunestørrelse, kommunaløkonomisk situasjon m.v. Det er nærmere redegjort for ordningen i kap. 14.3.2.

Toppfinansiering i rendyrket form bryter etter departementets vurdering med to grunnleggende prinsipper for statlig styring av kommunene:

a) Det etableres en delt løsning mellom stat og kommune for finansiering av ordinære kommunale tjenester. Det kommunale *ansvarsprinsippet* fravikes.

b) Det etableres en statlig *individspesifikk* refusjonsordning for utgifter til enkeltbrukere.

All statlig toppfinansiering innebærer i realiteten at vekten på det kommunale ansvarsprinsippet blir mindre og at staten griper sterkere inn i finansieringen av kommunal aktivitet. Det gjelder også til en viss grad for dagens finansieringsløsning. Den åpenbare svakhet er at kommunene mister noe av incitamentet til å redusere utgiftene når et annet forvaltningsnivå dekker regningen. Dette vil kunne gi svært kostbare løsninger i kommunene. For staten er det ikke mulig å bedømme hva som er et tilfredsstillende tilbud til den enkelte, og det bør heller ikke være en statlig oppgave.

En ren toppfinansieringsordning innebærer at staten går inn med midler til finansiering av tiltak for enkeltpersoner. Dette er en detaljert form for styring av statlige overføringer, og er svært arbeidskrevende både for staten og kommunene. I realiteten ville det bety en gjennomgang av flere tusen regnskaper knyttet til enkeltpersoner. Det ville med all sannsynlighet hyppig oppstå strid om hvilke typer utgifter som skal kunne regnes med selv om det på forhånd legges føringer for dette. Det vil altså være vanskelig å planlegge utviklingen over statsbudsjettet, og måtte forutsette en utgiftsstyrt bevilgning (overslagsbevilgning). Jo sterkere karakter av «rettighetsfesting» en legger til grunn for en toppfinansieringsordning, jo vanskeligere blir den å styre økonomisk.

Fordelingsmessig ville en slik ordning måtte omfatte alle kommunene. De største kommunene ville få betydelige statlige overføringer selv med en gjennomsnittskostnad for ressurskrevende brukere under gjennomsnittet. Uten en skjønnsutøvelse vil velstående kommuner få tilført midler etter volumet på utgiftene til de ressurskrevende brukerne som bor i kommunen på samme måte som for mindre velstående kommuner.

Det er etter departementets vurdering viktig at kommunenes behov for treffsikkerhet og forutsigbarhet ved tildelingen av midler til kompensasjon for særlig ressurskrevende brukere blir godt ivaretatt. Likeledes er det av betydning at det ikke innføres en ordning som rokker ved godt etablerte prinsipper for statlig styring av kommunene, kostnadsineffektive løsninger og utgiftsoverveltende mekanismer. Departementet mener svakhetene ved en toppfinansiering etter den rene modellen som redegjort for ovenfor, er så store at det tilsier en modifisert løsning hvor kommunenes og statens ulike behov balanseres på en bedre måte. Dagens ordning er en slik modifisert løsning.

Departementet ser at det er svakheter forbundet med dagens kompensasjonsordning. Det er også naturlig med en justering av opplegget etter ett års erfaring med ordningen. I kap. 14.3.2 gjennomgås dagens finansieringsordning med sikte på å forbedre treffsikkerheten og forutsigbarheten.

14.3.2 Dagens kompensasjonsordning

I St.prp. nr. 69 (1998-99) om kommuneøkonomien 2000 m.v. foreslo Regjeringen Bondevik at kommunene fra og med år 2000 skulle gis kompensasjon knyttet til særlig kostnadskrevende brukere av kommunale tjenester over Kommunal- og regionaldepartementets skjønnstilskudd. I Innst.S. nr. 220 (1998-99) støttet flertallet i kommunalkomiteen dette forslaget.

Regjeringen la til grunn at det i første rekke er innenfor områdene helse-, pleie og omsorg at problemene med finansiering av særlige kostnadskrevende brukere av kommunale tjenester er størst. Det gjelder brukere slik som psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, eldre med fysisk og/eller mental svikt (aldersdemens) og psykiatriske pasienter.

I 2000 ble til sammen 310 millioner kroner av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene satt av til dette formålet. Dette ble finansiert gjennom at innsatsmidlene til særskilt ressurskrevende psykisk utviklingshemmede på 210 millioner kroner ble overført fra Sosial- og helsedepartementet til det ordinære skjønnnet. Resterende 100 millioner kroner ble finansiert innenfor den ordinære skjønnrammen. Fylkesmennene kunne imidlertid tilrå skjønn knyttet til ressurskrevende brukere også utover denne rammen.

Departementet ser på det som nødvendig at mer av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene enn i 2000 bør knyttes til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Departementet vil i forbindelse med skjønnstildelingen for 2001 understreke dette overfor fylkesmennene.

Departementet la i 2000 til grunn følgende prinsipper for utmåling og tildeling av tilskudd til kommunene, jf. St.prp. nr. 69 (1998-99) om kommuneøkonomien 2000 m.v.:

- a) For hver enkelt særlig kostnadskrevende bruker skal det foreligge et kostnadsoverslag basert på overordnede retningslinjer for hvilke kostnadselementer som skal tas med.
- b) Ved tildelingen av tilskudd bør det tas hensyn til innbyggertall i kommunen, slik at kommuner med få innbyggere prioriteres mer enn kommuner med flere innbyggere.
- c) Det skal stilles krav til kommunal egenfinansiering. Denne bør differensieres etter størrelsen på utgiftsbehovet. Kravet til egenfinansiering bør i noen grad baseres på skjønn, bl.a. med utgangspunkt i kommunenes økonomiske situasjon.
- d) Det må korrigeres for tildeling av midler gjennom andre relevante tilskuddsordninger til ressurskrevende brukere.
- e) Siden tilskudd over statsbudsjettet ikke har karakter av en rettighet til enkeltindivider på linje med trygdetildelingen, vil størrelsen på tilskuddet, kravet til egenbetaling fra kommunen og antall brukere som omfattes av ordningen kunne variere fra et år til et annet.

Departementet vil presisere at kommunenes pleie- og omsorgsutgifter primært er forutsatt dekket innenfor kommunenes ordinære frie inntekter. Ordningen med kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet innebærer imidlertid at kommuner med særlig ressurskrevende brukere får noe mer i rammetilskudd enn de ellers ville ha fått. Dermed blir det lettere for kommuner med svært tunge enkeltbrukere å gi disse et tilfredsstillende tjenestetilbud, uten at det medfører et betydelig redusert tilbud til andre brukere av pleie- og omsorgstjenestene.

Departementet ser det slik at de grunnleggende prinsippene for utmåling og tildeling av tilskudd til kommunene bør videreføres. Departementet ser imidlertid etter tilbakemeldinger fra flere fylkesmenn og enkelte kommuner behov for presiseringer og avgrensninger i kriteriene, slik at ordningen blir mest mulig treffsikker og forutsigbar.

Kostnadsanslag

I prinsippene for kompensasjonsordningen fremgår at det skal foreligge et kostnadsoverslag for den enkelte bruker basert på retningslinjer for hvilke kostnadselement som skal tas med. I skjønntildelingen for 2000 ble det tatt utgangspunkt i kommunenes dokumenterte utgifter til lønn knyttet til pleie- og omsorgspersonell, samt forbruksmateriell/rekvisita som brukes i disse tjenestene. Departementet foreslår at tildelingen fra og med 2001 tar utgangspunkt i kommunenes anslåtte årlige lønnsutgifter ved direkte tjenesteyting til brukere av helse-, pleie- og omsorgspersonell. Lønnsutgiftene utgjør som regel det alt vesentlige av kommunenes utgifter til ressurskrevende brukere. I skjønntildelingen for 2001, som skjer høsten 2000, tas det utgangspunkt i hvor store lønnsutgifter knyttet til særlig ressurskrevende brukere kommunene regner med å få i 2001, basert på vedtatte bemanningsplaner for den enkelte ressurskrevende bruker.

Tildelingen av tilskudd knyttet til ressurskrevende brukere vil skje høsten før budsjettåret i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Enkelte kommuner vil få nye ressurskrevende brukere etter at fordelingen av skjønnsmidlene for påfølgende budsjettår er foretatt. Dette kan særlig for mindre kommuner være vanskelig å håndtere. Departementet legger opp til at en kommune som kommer i en slik situasjon kan søke departementet om forskudd på rammetilskudd uten krav om tilbakebetaling dersom dette er nødvendig for å kunne gi brukeren et tilfredsstillende tjenestetilbud.

Det er i dag vanskelig å definere et objektivt utgiftsbehov i forhold til kostnadskrevende brukere, slik at det må være elementer av skjønn knyttet til kostnadsoverslaget. Faktorer som organiseringen av tjenestene, effektivitet i tjenestene og type og omfang av tjenesteyting virker inn på kostnadsutviklingen. Det er derfor nødvendig at erfaringene med beregning av kostnadsanslag blir løpende vurdert. Om få år legges det opp til innføring av en individbasert statistikk om behov og tjenester innen pleie- og omsorgssektoren i kommunene (IPLOS). Dette vil gi bedre og mer standardiserte indikatorer på omsorgstyngde, basert på kommunenes egne operative datasystemer for pleie- og omsorgstjenesten. Den enkelte tjenestemottakers behov for hjelp eller omfanget av tjenestene de tildeles vil da kunne bli indikator på ressursbehov eller -forbruk.

Innbyggertall

I prinsippene for kompensasjonsordningen fremgår at det ved tildelingen av tilskudd bør tas hensyn til innbyggertall i kommunen, slik at kommuner med få innbyggere prioriteres mer enn kommuner med flere innbyggere. Dette fordi at et gitt antall kostnadskrevende brukere som avviker fra normalfordelingen, betyr mer for gjennomsnittskostnadene i en kommune med få innbyggere enn for en kommune med mange innbyggere. For enkelte kommuner

med lavt innbyggertall kan en eller noen få svært tunge enkeltbrukere medføre et betydelig redusert tilbud til de andre brukerne av kommunale omsorgstjenester. Dette tilsier en fortsatt prioritering av mindre kommuner, men uten at større kommuner utelukkes fra kompensasjonsordningen.

Kommunal egenfinansiering

I prinsippene for kompensasjonsordningen fremgår at det stilles krav til kommunal egenfinansiering. Denne bør differensieres etter størrelsen på utgiftsbehovet. Kravet til egenfinansiering bør i noen grad baseres på skjønn, bl.a. med utgangspunkt i kommunenes økonomiske situasjon.

I 2000 er følgende modell for statlig/kommunal finansiering av utgiftene knyttet til særlig ressurskrevende brukere lagt til grunn for utmåling og tildeling av tilskudd til kommunene.

Tabell 14.2:

Kostnadsanslag	Kommunal finansiering	Statlig finansiering	Beregnet av:
0,0 - 0,6 mill kr	100 prosent	0 prosent	
0,6 - 1,5 mill kr	50 prosent	50 prosent	Overskytende 0,6 mill kr
1,5 - 2,0 mill kr	25 prosent	75 prosent	Overskytende 1,5 mill kr
2,0 - 5,0 mill kr	10 prosent	90 prosent	Overskytende 2,0 mill kr

Departementet foreslår en videreføring av den angitte fordelingen av utgiftene mellom stat og kommune. Her er kravet til kommunal egenfinansiering differensiert etter utgiftsbehov. Som et eksempel, vil en kommune med en bruker som koster 2 millioner kroner som et utgangspunkt kunne få et tilskudd på 0,825 millioner kroner. Dette fremkommer som summen av 75 prosent statlig finansiering av utgiftene over 1,5 millioner kroner og 50 prosent av utgiftene mellom 0,6 millioner kroner og 1,5 millioner kroner.

Departementet vil understreke at den matematiske modellen kun er et *hjelpemiddel* i forbindelse med fastsetting av tilskuddet til den enkelte kommune. Beregningene gir kun et utgangspunkt for vurderingen av tilskudd. Det skal foretas en reell skjønnsmessig vurdering av tilskuddet til den enkelte kommune. Her skal det blant annet tas hensyn til kommunens økonomiske situasjon. Dermed vil det som regel være slik at tilskuddet til den enkelte kommune avviker fra det beregningene i seg selv gir grunnlag for.

Departementet har fått tilbakemelding på at den matematiske modellen ikke godt nok fanger opp kommuner med relativt mange, men hver for seg noe mindre ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Disse brukerne kan til sammen utgjøre en relativ stor økonomisk belastning for den enkelte kommune. Departementet foreslår at dette fanges opp ved at kommunene i tillegg til kostnadsanslag for den enkelte særlig ressurskrevende bruker, bes om å opplyse om de samlede utgiftene til pleie- og omsorg i kommunen, samt samlet antall brukere. Dermed kan det i tildelingen av tilskudd både tas hensyn til enkeltpersoners kostnadsnivå, samt hvor ressurskrevende andre brukere i kommunen er.

Andre relevante tilskuddsordninger

I prinsippene for ordningen fremgår at det må korrigeres for tildeling av midler gjennom andre relevante tilskuddsordninger til ressurskrevende brukere. Dette skyldes at utmåling og tildeling av tilskudd til de enkelte kommunene tar utgangspunkt i kommunenes faktiske (netto) kostnader til særlig ressurskrevende brukere.

Gjennom rammetilskuddet får kommunene i 2000 henholdsvis omlag 380 000 kroner og 60 000 kroner for mennesker med psykisk utviklingshemming over og under 16 år. Disse beløpene må trekkes ut av kostnadsanslaget for den enkelte bruker, før vurdering av fastsetting av tilskudd. Det må videre korrigeres for andre relevante øremerkede tilskuddsordninger, som vertskommunetilskuddet på kap. 673 post 61, kap. 673 post 62 tilskudd til utskrivning av unge funksjonshemmede fra aldersinstitusjoner, kap. 673 post 63 knyttet til begrenset bruk av tvang, kap. 673 post 65 knyttet til psykisk utviklingshemmede med sikringsdom, kap. 674 post 60 tilskudd til brukerstyrte personlige assistenter for funksjonshemmede m.v.

Økt forutsigbarhet

I prinsippene for ordningen fremgår at siden tilskudd over statsbudsjettet ikke har karakter av en rettighet til enkeltindivider på linje med trygdetildelinger, vil størrelsen på tilskuddet, kravet til egenbetaling fra kommunen og antall brukere som omfattes av ordningen kunne variere fra et år til et annet. Det vil si at skjønnstilskuddet til kommuner med særlig ressurskrevende brukere skal gjennomgå en reell vurdering fra år til år. Departementet ser det likevel slik at den foreslåtte presisering av retningslinjene for utmåling av tilskudd til kommunene vil bidra til økt forutsigbarhet for kommunene. Departementet legger videre opp til å synliggjøre hvor mye av det ordinære skjønnstilskuddet til den enkelte kommune som er knyttet til særlig ressurskrevende brukere.

14.3.3 Oppsummering

I 2000 ble til sammen 310 millioner kroner av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene satt av til særlig ressurskrevende brukere av kommunale tjenester. Departementet ser på det som nødvendig at mer av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene enn i 2000 bør knyttes til dette formålet. Departementet ser det slik at en ren statlig toppfinansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere har flere svakheter, og foreslår av den grunn å videreføre dagens kompensasjonsordning. Departementet ser imidlertid behov for presiseringer og avgrensninger i kriteriene for utmåling og tildeling av tilskudd til kommunene, slik at ordningen blir mest mulig treffsikker og forutsigbar. Departementet foreslår at skjønnstildelingen tar utgangspunkt i kommunenes anslåtte lønnsutgifter ved direkte tjenesteyting til brukere av helse-, pleie- og omsorg påfølgende år. Mindre kommuner skal fortsatt prioriteres ved tildeling av midler, men uten at større kommuner utelukkes fra kompensasjonsordningen. En matematisk modell for statlig/kommunal finansiering videreføres som et *utgangspunkt* for vurdering av tilskudd til den enkelte kommune. Det må fortsatt korrigeres for tildeling av midler gjennom andre relevante tilskuddsordninger.

Del III

Lokaldemokratiet og statlige rammebetingelser

15 Situasjonen for lokaldemokratiet. Lokalvalget 1999

15.1 Innledning

Lokalvalget i høst gav oss et nytt bunnivå når det gjelder valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalg. Deltakelsen ved kommunevalget kom ned i 60,4 prosent mens deltakelsen ved fylkestingsvalget var helt nede i 56,8 prosent. Dette er en fortsettelse på en utvikling med jevn nedgang som har pågått i 20 år. I 1979 var valgdeltakelsen 72,8 prosent ved kommunevalget.

Vi har i den siste fireårsperioden sett en sterkere interesse for å debattere lokaldemokratiets stilling. Kommunenes Sentralforbund har hatt en egen kampanje, «Aksjon forny lokaldemokratiet». På universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner har interessen også vært stor. Dette har gitt oss forskning og en fornyet innsikt i hvordan lokaldemokratiet fungerer. Kommunal- og regionaldepartementet har bidratt og bidrar med ressurser til denne forskningen. Lokaldemokrati og lokalpolitikk er en viktig del av det nasjonale demokratiet, og det som skjer i lokale og regionale folkevalgte organer har konsekvenser også for det som skjer på nasjonalt plan, både på kort og lang sikt. Skal demokratiet vedlikeholdes og utvikles, er vi avhengig av et godt samspill mellom demokratiene på lokalt og nasjonalt nivå.

Det skjer mye i kommunene som viser engasjement og det settes i gang tiltak som har til hensikt å styrke tillitsforholdet mellom innbyggerne og kommunen. For lokaldemokrati dreier seg mye om å skape tillit og oppslutning blant innbyggerne om kommunen som det organ som er best i stand til å løse oppgaver for det lokale fellesskapet. Slik tillitsskaping skjer ikke bare gjennom valgkanalen, men også på mange andre måter. Vi ser f.eks. bruk av brukerundersøkelser og brukermedvirkning og etablering av barnas og ungdommens kommunestyre som tiltak for et bedre tillitsforhold. Et medium med stort potensiale som kommunikasjonskanal mellom kommunen og innbyggerne er bruk av Internett.

I 1998 holdt daværende kommunalminister Ragnhild Queseth Haarstad en redegjørelse om lokaldemokratiet for Stortinget. I den redegjørelsen valgte en å fokusere på statlige rammebetingelser for kommunene og lokaldemokratiet. I redegjørelsen ble utformingen av den statlige styringen overfor kommunene problematisert og det ble også fremmet forslag om forenklede rammevilkår. Forsøk i 20 kommuner med øremerkede tilskudd tildelt som rammeoverføring er en direkte følge av forslag som ble fremmet i redegjørelsen. I arbeidet med regelforenkling problematiseres detaljstyringen av kommunene gjennom regler. Også innlemmingen av øremerkede tilskudd med virkning fra 2001 kan settes inn i dette perspektivet. Dette endringsarbeidet er nærmere omtalt her i proposisjonen.

15.2 Kommunene og demokratiet

Selve kommunebegrepet er knyttet til en fellesskapstanke - lokalsamfunnet og dets innbyggere skal selv stå for løsning av fellesoppgaver både med hensyn til hva det skal arbeides med og hva innholdet i oppgavene skal være. Dette forutsetter innbyggernes deltakelse og at innbyggerne selv tar ansvar for det kommunen utretter, hvordan den organiserer arbeidet og hvor store inntekter den skaffer seg.

Dette skjer gjennom representative folkevalgte organer med kommunestyret i ledelsen. Kommunestyret har som sin fremste oppgave å fatte beslutninger både i saker det er enighet om og i saker hvor ulike beslutningsalternativer fremmes.

En viktig forutsetning for at kommuneinstitusjonen skal fungere som organ for politiske prioriteringer og løsning av fellesoppgaver i regi av innbyggerne, er at det eksisterer en autonomi i forhold til sentralmakten. Der hvor fellesskapet ikke kan bestemme over innhold og utforming av fellesskapsløsningene lokalt vil også grunnlaget for å snakke om kommuner forsvinne. Derfor er selvstyre en forutsetning for kommunen som institusjon.

Men kommunene og fylkeskommunene sammen med staten er også en integrert del av velferdssystemet. Dette skaper forpliktelser både for staten og kommunene. For kommunene betyr dette at de har tatt på seg et ansvar for å gi sine innbyggerer grunnleggende tjenester på en rekke velferdsområder. Kravet om likeverdige tjenester uavhengig av bosted, har stått sentralt i hele etterkrigstiden. Forholdet mellom det lokal selvstyret og likhetsidealet kan være vanskelig, men det har vært stor enighet i vårt samfunn om at kommunene skal ha en sentral rolle i velferdsproduksjonen ikke minst fordi dette gir innbyggerne større anledning til å påvirke utformingen av tjenestene det offentlige yter.

Kommunen er både et demokratisk organ og en produsent av velferdsgoder. Dette fører til at innbyggerne står i ulike roller i forhold til kommunen. Vi kan i denne sammenhengen skille mellom tre innbyggerroller.

- *Borgerrollen* er knyttet til deltakelse i det politiske liv som velger, parti-medlem, kommunestyrerepresentant m.v.
- I *brukerrollen* går innbyggeren inn som konsument av kommunale tjenester.
- En tredje side har vi når kommunen tar inn penger gjennom skatt, avgifter eller gjennom betaling for tjenester. Da går innbyggeren inn i en *betalerrolle*.

Det at innbyggerne har ulike roller skaper også utfordringer for tillitsforholdet mellom innbyggerne og kommunen. Valg kan sees på som en test på om kommunen gjør en god jobb. Leverer kommunen de riktige tjenester? Er tjenestene av høy kvalitet? Styrer kommunen samfunnsutviklingen slik innbyggerne ønsker det? Utnytter kommunen ressursene slik den bør? Dette er spørsmål innbyggerene kan stille seg før de stemmer ved et valg. Men demokrati handler også om å skape arenaer for innbyggernes deltakelse og meningsytring utenom valget og gjennom andre kanaler enn de representativt folkevalgte organene. Vi skal i dette kapitlet se på begge formene for deltakelse.

15.3 Lokalvalget 1999

15.3.1 Hovedtrekk i deltakelsen

Som nevnt innledningsvis var valgdeltakelsen på 60,4 prosent ved kommunevalget den laveste etter krigen. Når det gjelder fylkestingsvalget var valgdeltakelsen lavere enn noensinne etter at vi kom i gang med fylkestingsvalg i 1975 jf. figur 15.1.



Figur 15.1 Valgdeltagelse ved kommunevalg 1947-1999 og fylkestingsvalg 1975-1999.

Det er noe ulike oppfatninger om hvordan den lave valgdeltakelsen skal tolkes. Noen ser på lavere valgdeltakelse som bekymringsfullt for demokratiet. Lav valgdeltakelse er et uttrykk for at folks tillit og legitimitet til de folkevalgte organene svekkes. Folk engasjeres ikke og slutter ikke opp om de folkevalgte institusjonene.

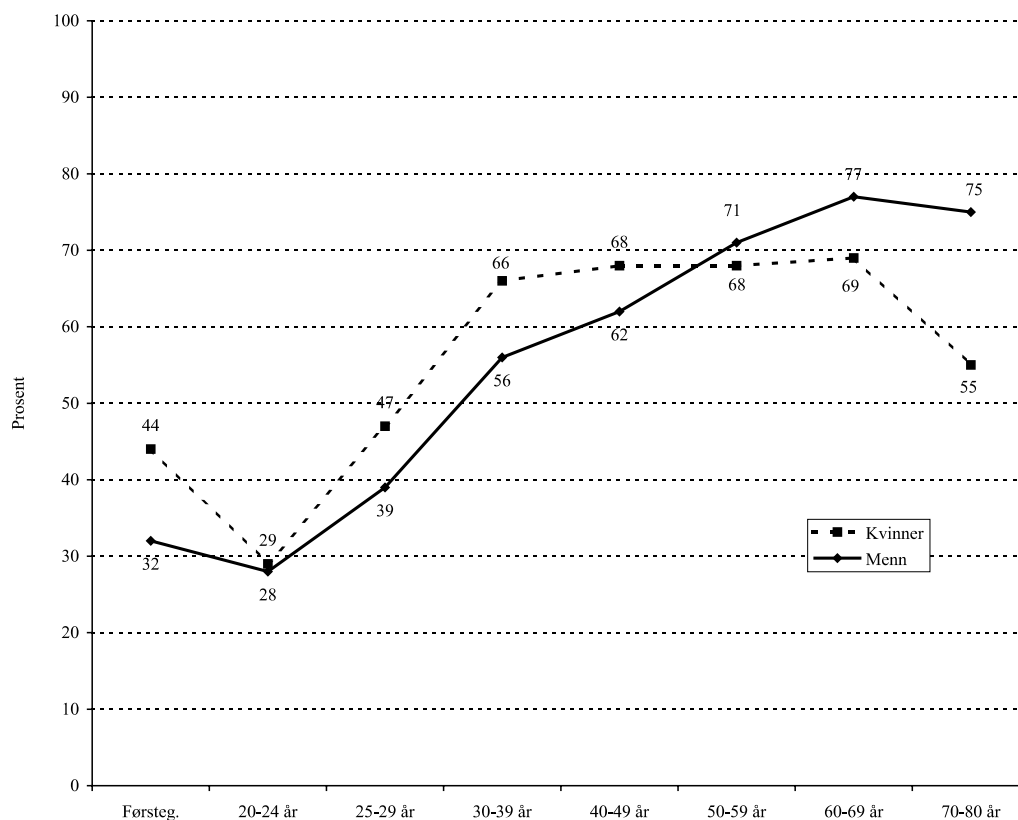
Andre oppfatter ikke valgdeltakelsen ved lokalvalg som spesielt lav sett i internasjonal sammenheng (selv om den heller ikke er spesiell høy). En annen forklaring som også brukes er at en generell tilfredshet med det kommunene yter av tjenester, gjør at folk ikke ser nødvendigheten av å stemme. Dessuten har folk andre kanaler de kan påvirke kommunen gjennom enn ved å stemme ved valg. Mange kommuner og fylkeskommuner gjør mye for at innbyggerne skal få muligheter for å gi til kjenne sitt syn på kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide videre med problemstillinger omkring valgdeltakelse. Dette vil skje bl.a. gjennom analyser av valgdeltakelsen som Institutt for samfunnsforskning sammen med en forskergruppe vil gjennomføre i forbindelse med lokalvalgundersøkelsen for 1999 etter oppdrag fra departementet.

I det neste avsnitt skal vi presentere tall fra lokalvalgundersøkelsen når det gjelder bl.a. ungdoms deltakelse ved valg.

15.3.2 Valgdeltakelse i ulike aldersgrupper

Det har blitt uttrykt bekymring for lav valgdeltakelse blant den yngste generasjonen velgere. Lokalvalgundersøkelsen 1999, bekrefter den særlig lave valgdeltakelsen i de yngste gruppene (figur 15.2).



Figur 15.2 Prosent valgdeltakelse etter alder og kjønn, kommunestyrevalget 1999.

Blant førstegangsvelgerne viser materialet en valgdeltakelse på 44 prosent blant kvinner og på 32 prosent blant menn. I aldersgruppen over (20-24 år) var valgdeltakelsen nede i 29 prosent. Vi har også tall fra lokalvalgene i 1971 og 1995. Vi kan da registrere at det blant ungdom som for andre grupper har vært en nedgang i deltakelsen over tid. Men nedgangen for de yngste velgergruppene er noe større enn for befolkningen for øvrig. Vi bør også merke oss at førstegangsvelgeren har en større valgdeltakelse enn aldersgruppen over. Av figuren ser vi også at valgdeltakelsen stiger markant med alderen. Størst valgdeltakelse er det i aldersgruppen 60 til 69 år. Det er for øvrig ikke noe nytt på 1990-tallet at de yngre velgergrupper har lavt frammøte ved valg.

15.3.3 Direkte ordførervalg

En nyordning ved dette valget var direkte ordførervalg som ble forsøkt ut i 20 kommuner. Et av målene med ordningen var å stimulere valgdeltakelsen. Valgdeltakelsen i de 20 kommunene var i gjennomsnitt på 63,2 prosent (på landsbasis var deltakelsen 60,4 prosent). Tilbakegangen i valgdeltakelsen var omlag den samme i forsøkskommunene som for hele landet.

Med interesse registrerer departementet at det blant velgerne er stor støtte for en ordning med direkte ordførervalg. I Lokalvalgundersøkelsen 1999 ble det stilt spørsmål om hvorvidt ordføreren bør velges direkte av inn-

byggerne framfor å bli valgt av kommunestyret slik det er i dag. Det var 66 prosent av utvalget av velgere som sa seg helt eller nokså enig i en slik ordning. I kommunene som drev forsøk med direkte ordførervalg var det hele 81 prosent som var helt eller delvis enig i at ordningen bør fortsette.

Departementet mener det foreløpig ikke er mulig å trekke noen endelig konklusjon etter forsøket. Vi må også se på den langsiktige effekten. Andre mål for forsøket var å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikken og forbedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken. Dette er mål av mer langsiktig karakter og bare mulig å vurdere et stykke ut i perioden. For eksempel er vi interessert i hvordan direktevalg påvirker selve utøvelsen av ordførerrollen. Får vi en ordfører som virker mer samlende for lokalsamfunnet og som bedre representerer kommunen utad? Dette er to problemstillinger som departementet ønsker å kaste lys over gjennom evalueringen av forsøket. En første evalueringsrapport ble lagt fram medio mai 2000 (Buck, Larsen og Sagerup 2000).

15.3.4 Forsøk med fjerning av velgernes adgang til å stryke på listene

Kristiansand og Skjervøy kommuner fikk med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning godkjent søknader om å få gjennomføre et forsøk ved kommunestyrevalget 1999. Målet til Kristiansand og Skjervøy kommuner var å øke velgernes engasjement ved lokalvalg. Forsøket gikk ut på å sløyfe velgernes adgang til å stryke, og i stedet gi dem adgang til å kumulere ønsket antall listekandidater inntil to ganger hver.

For å øke valgdeltagelsen mente kommunene det var viktig å få enklere regler for velgernes adgang til å endre på stemmeseddelens innhold. Fordi mange velgere ikke kjenner til disse reglene, mente kommunene at velgerne ikke tør å endre på stemmesedlene av frykt for at den skal bli forkastet. Det en ønsket å oppnå ved å ta bort strykeadgangen, er at velgerne bare skulle ha kumulering å forholde seg til, og at det kan gjøre det lettere for velgerne å få gitt uttrykk for sitt ønske om kandidatvalget.

Valgdeltagelsen har ikke økt i forsøkskommunene. I 1995 var valgdeltagelsen i Skjervøy kommune 61,5 prosent, mens i 1999 var valgdeltagelsen 58,4 prosent, en nedgangen på 3,1 prosentenheter. Dette er en større nedgang i valgdeltagelsen enn i landet for øvrig (2,4 prosentenheter). I Kristiansand kommune var nedgangen i valgdeltagelsen på 0,6 prosentenheter (fra 59,8 til 59,2 prosent). (Tall fra SSB - NOS C 342 og Internett).

To forsøkskommuner gir likevel ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Det kan ikke utelukkes at valgdeltagelsen ville gått ytterligere ned uten denne forsøksordningen.

Begge kommunene har foretatt en egevaluering av forsøket, som også inkluderte en spørreundersøkelse. Det kan spores en forholdsvis klar holdningsforskjell mellom Kristiansand kommune og Skjervøy kommune i forhold til forsøket. I Skjervøy var det et stort av flertall partiene som støttet forsøket, mens i Kristiansand var partiene mer «lunkne».

I spørreundersøkelsen, som kan sees på som en stemningsrapport, skiller velgerne i de to kommunene seg også forholdsvis markant fra hverandre. I Skjervøy kommune var nesten halvparten av de som stemte positive til ordnin-

gen, mens ca 20 prosent var mot. I Kristiansand kommune var ca 14 prosent av velgerne for forsøket, mens om lag halvparten var mot forsøksordningen.

I Kristiansand kommune ble velgerne og listekandidatene også spurt om de oppfattet forsøksordningen mer eller mindre demokratisk enn den tradisjonelle ordningen. Vel halvparten av velgerne og listekandidatene mente ordningen var mindre demokratisk, mens ca 12-14 prosent opplevde forsøksordningen som mer demokratisk. Verd å merke seg er at om lag 70 prosent av velgerne som sa de er svært interesserte i politikk, mener at ordningen er mindre demokratisk.

15.4 Omtalte grunner til den lave valgdeltakelsen

Hvert fjerde år kan innbyggerne i hver av våre 435 kommuner og i 18 fylker gå til valgurnene for å stemme inn i kommunestyre og fylkesting de kandidatene og partiene de mener kan gjøre den beste jobben for det lokale fellesskapet i de neste fire årene. For de fleste står valget og det som foregår i kommunestyret og fylkestinget som det sentrale elementet i lokaldemokratiet. Folks tillit til kommunen og fylkeskommunen og det den foretar seg i forhold til samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon vil kunne knyttes til det ansvar kommunestyre og fylkesting har for disse oppgavene.

Konkurransen mellom partier og kandidater vil være viktig for å få til en god utvikling for kommunen. Partier som har flertallet eller er en del av en flertallskonstellasjon i kommunestyret bør kunne vise til positive resultater for kommunens utvikling i den siste perioden for å få fornyet tillit. Partiene bør også gi et bilde av hva de ønsker å gjøre i den neste valgperioden. Likeledes er det med de partier som har sittet i opposisjon de siste fire årene. De bør kunne vise til alternativer som bedre tilfredsstiller innbyggernes krav til kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Denne konkurransesituasjonen er med å tvinge partiene og kandidatene til å gjøre en god jobb i kommunestyret og til å tenke i gjennom hva som bør være utviklingen for kommunen i årene som kommer.

Men skal vi fortsatt kunne ha det slik, forutsetter det både at velgerne stemmer og at det stiller nok kandidater til valget. Både velgersiden og kandidatsiden har fått en problemfokusering i den siste valgperioden. Antallet som stemmer har helt klart gått tilbake. Det blir også hevdet at det er et problem for partiene å skaffe kandidater til listene.

I debatten om deltakelse ved valg har det vært gitt mange forklaringer på hvorfor valgdeltakelsen har gått tilbake. Vi vil her omtale de forklaringene som har vært mest framme i denne diskusjonen, og referere til forskningsresultat som kan si noe om relevansen av disse.

15.4.1 Partienes rolle

I vårt demokrati har partiene en helt sentral rolle. Partiene er det viktigste bindeledd mellom det sivile samfunn og kommuneforvaltningen/staten. Partiene er verksteder for politikktutforming og diskusjon hvor ulike samfunnshensyn og ønsker om samfunnsutvikling skal avveies. Resultatet av denne prosessen bringes videre til de folkevalgte organene for videre bearbeiding i diskusjon med de andre partiene som der er representert.

Partiene er det organiserte uttrykk for politisk grunnplansaktivitet. Gjennom partilagene har folk en mulighet til å være politisk aktive og være med å påvirke politikken partiet fører i folkevalgte organer. De har også anledning til å aktivisere seg for større oppslutning om partiet ved valg.

Partiene bidrar også til å tydeliggjøre konfliktlinjer i samfunnet. Partiene representerer ulike interesser, forskjellige verdisyn, syn på samfunnsutviklingen og prioriteringer. Disse konfliktlinjene synliggjøres bl.a. i valgkampen og gir valgkampen temperatur som igjen skjerper interessen for politikk blant innbyggerne.

Et forhold som har vært framme som en forklaring på lav valgdeltakelse er at partiene skiller seg for lite ut i forhold til hverandre. I undersøkelsen som Kommunenes Sentralforbund utførte rett etter valget svarte 37 prosent av hjemmesitterne at dette var en grunn til at de satt hjemme. I Lokalvalgundersøkelsen oppgir 40 prosent av hjemmesitterne at for små forskjeller mellom partiene er en svært viktig eller nokså viktig grunn til at de ikke stemte.

Det siste tiåret har vi sett en markant tilbakegang i medlemstallene til partiene. Ved årsskiftet hadde de sju største partiene en medlemsmasse på 227 500. Dette er en nedgang i antall medlemmer på 45 prosent fra 1992 (Nationen 2.2. 2000). Det meldes også om mindre aktivitet i de lokale partiorganisasjonene. Det kan se ut til at det skjer en forvitring av de lokale deler av partiorganisasjonene. Dette skjer samtidig som de sentrale delene av partiorganisasjonene styrkes (professor Knut Heidar i intervju med Nationen 2.2. 2000). Det kan være et faresignal dersom partiene først og fremst blir topptunge organisasjoner med liten grunnplansaktivitet.

En annen forklaring er at folk ikke klarer å identifisere seg med ett enkelt parti. Folk vil ofte ha en samling av oppfatninger som ikke samsvarer med det ett parti står for. Selv folk med høyt politisk bevissthetsnivå vil da ha problemer med å velge et parti framfor et annet, fordi de kan være enig med flere partier i noen saker og uenig i andre saker. I den refererte KS-undersøkelsen er det 28 prosent av hjemmesitterne som oppgir som grunn til ikke å stemme at de ikke er enig med noen av partiene.

Departementet er av den oppfatning at partiene fortsatt vil ha en sentral plass i vårt politiske system både på lokalt og nasjonalt plan. Partiene er viktige verksteder for politikktutforming og meningsutvikling innenfor en helhetlig ramme. Mer en noensinne har samfunnet behov for organisasjoner som arbeider med helheten i samfunnsutviklingen. Vi trenger da partier som ikke bare er eliteorganisasjoner på nasjonalt plan, men også organisasjoner som skaper engasjement i lokalmiljøet ved å fokusere på saksområder som gjelder folks dagligliv.

Lokalvalgundersøkelsen 1999 viser da også at allmenn tillit til partiet er den viktigste av de oppgitte grunnene til folks stemmegivning. På spørsmål om en viktig grunn til at en stemte var om en ville støtte et bestemt politisk parti eller liste, svarte 79 prosent at det var en svært viktig eller nokså viktig grunn. 21 prosent svarte at støtte til et bestemt politisk parti var mindre viktig eller ikke viktig.

Ansvar for å ta denne diskusjonen ligger hos hvert enkelt parti. Men det er også mulig at partiene i fellesskap bør løfte fram denne diskusjonen.

15.4.2 Er borgerplikten på tilbakegang?

En annen påstått grunn til lavere valgdeltakelse er at borgerplikten er svekket. Dette påstås også å gjelde for dem som deltar i valg. Folk stemmer ikke fordi de vil understøtte og bidra til å legitimere de kollektive ordningene som kommunen representerer. Stemmegivning er i større grad grunnlagt i den enkeltes interesser i forhold til kommunal tjenesteyting. Men når en skal fremme egne interesser, vil en kunne vurdere det som mer effektivt å henvende seg til administrasjonen og de som forvalter de ulike ordningene for kommunen enn å stemme på et parti. Et annet virkemiddel kan være å delta i saksrettede aksjoner rettet mot kommunen og som mer direkte går på egne interesser.

Det har i den senere tid vært stor interesse for å forske rundt hvilket forholdt folk har til kommunene. En undersøkelse utført av forskerne Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose (Pettersen og Rose 1997) viser at den største tyngden av befolkningen oppfatter seg selv først og fremst som brukere. De som betrakter seg først og fremst som velgere er i mindretall. En annen undersøkelse fra Hedmark og Møre og Romsdal viser at det er en stor majoritet som stemmer fordi de oppfatter det som en borgerplikt (85 prosent). Et lite mindretall er enig i at en «bør stemme bare når utfallet er viktig for deg personlig» (7,4 prosent). Dette bekreftes av lokalvalgundersøkelsen for 1999 hvor 90 prosent av velgerne oppfatter borgerplikten som svært viktig eller nokså viktig. I underkant av 10 prosent oppfatter borgerplikten som mindre viktig eller ikke viktig.

Dette tyder på at borgerplikten fortsatt står sterkt, men at folk også er opptatt av sitt forhold til kommunen som bruker. Folk synes ikke å oppfatte forholdet mellom borgerrollen og brukerrollen som motsetninger, men som komplementære roller.

15.4.3 Rikspolitikken del av valgkampen og medias rolle.

Særlig fra Kommunenes Sentralforbund har det vært reist kritikk mot at rikspolitikkerne og rikspolitikken gis for stor plass i valgkampen forut for kommune- og fylkestingsvalget. I lokalvalgundersøkelsen ble det stilt et spørsmål om hva som preget valgkampen i kommunen. Hele 45 prosent svarte for det meste lokale saker. 27 prosent svarte for det meste rikspolitiske saker, mens 20 prosent svarte en blanding av lokale og rikspolitiske saker. Dette tyder på at en stor del av velgerne oppfatter bildet noe annerledes enn det bildet KS gir.

Det har vært reist kritikk mot særlig riksmidia for hvordan de dekker valgkampen og hvilke saker de tar opp. Kritikken knytter seg til at disse mediene fokuserer på rikspolitikk og rikspolitikkerne i et valg hvor disse ikke står på valg.

Dette fører til at lokalpolitikkerne og de sakene disse er opptatt av ikke får den oppmerksomhet som er nødvendig for at velgerne skal kunne velge mellom partier og lokale kandidater i lokalpolitikken.

Bildet er imidlertid mer nyansert. En undersøkelse Kommunal- og regionaldepartementet fikk gjennomført i forbindelse med lokalvalget vedrørende et utvalg av 105 lokalradiostasjoners dekning av valgkampen, viser at lokalvalgstoff blir gitt god plass. En av fire stasjoner sendte over 20 timer med valgstoff. Bare 11 prosent av lokalradioene hadde ikke valgkampdekning i det hele. Det som ble sendt var i hovedsak fokusert på lokale saker. 67 prosent av stasjonene dekket bare lokalpolitikk.

I en undersøkelse blant et utvalg av innbyggerne i Hedmark og Møre og Romsdal etter valget, ble det stilt spørsmål om hvilken informasjonskilde som hadde størst betydning under valgkampen. Når det gjaldt kommunevalget, ble lokale media oppgitt som den viktigste enkelt-informasjonskilden av 27,8 prosent. Bare 8,5 prosent oppgav nasjonale media som viktigste informasjonskilde. For 16,5 prosent er partiene den viktigste informasjonskilden. Hele 43,9 prosent oppgav flere av disse informasjonskildene. Bildet for fylkestingsvalget er et annet. Her stiller lokale og nasjonale media likt. 28,4 prosent av respondentene oppgir nasjonale media som viktigste informasjonskilde ved fylkestingsvalget. 28,3 prosent oppgir lokale media.

Dette viser at når folk skal danne seg en oppfatning om hvem de skal stemme på ved kommunevalg og fylkestingsvalg, synes lokale media å være viktigere enn de nasjonale media. Lokalradiundersøkelsen tyder dessuten på at lokale media i sin dekning av valkampen konsentrerer seg om den lokale valkampen.

Departementet synes det er gledelig at lokale saker preger valgkampen for en stor velgergruppe. Det er viktig at det fortsatt blir slik. Derfor er det viktig også å bevare den lokale mediastrukturen vi har i Norge, slik at velgerne blir tilbudt en valgkampdekning preget av lokale saker.

15.4.4 Personfokusering eller ikke

Gjennom adgangen til å stryke og kumulere kandidater og gjennom å føre opp slengere gir kommunevalget velgerne en større mulighet til å bestemme over hvilke personer de ønsker å få inn i kommunestyret. Lokalvalgundersøkelsen 1999 viser at 31,8 prosent av de spurte som stemte ved valget, gjorde endringer på stemmeseddelen. På spørsmål om det var lokale saker, personer på listen, rikspolitiske saker eller allmenn tillit til partiet som hadde størst betydning for stemmegivning, er det 20 prosent som svarer personer på lista. For 45 prosent er det allmenn tillit til partiet som er det viktigste. Dette viser at mange endrer listene samtidig som det ikke er personene på lista som er det viktigste. I debatten om politikk og politiske prosesser blir det hevdet at politikken i dag er langt mer personfokuseret enn tidligere. Men ser vi på resultatene fra denne undersøkelsen, ser vi fortsatt at politiske saker og tillit til partiene er viktigste motiv for folks stemmegivning i lokalvalg.

15.4.5 Statlig styring fører til lav valgdeltagelse?

En hypotese som reises for å forklare den lave valgdeltakelsen, er at statlig styring er blitt mer detaljert og mer omfattende, noe som fører til mindre spillerom for kommunene til å fastsette egen politikk. Dette medfører at velgerne får mindre interesse for det som skjer i lokalpolitikken og av den grunn unnlater å gå til valgurnene.

Det kan se ut som velgerne ikke har det samme pessimistiske synet på lokaldemokratiet. Lokalvalgundersøkelsen 1999 viser at over 80 prosent av de som svarer enten er meget fornøyd (9 prosent) eller nokså fornøyd (73 prosent) med måten lokaldemokratiet fungerer på i kommunen. Det er kun 13 prosent som svarer at de er lite fornøyd og 1 prosent som overhodet ikke er fornøyd. Blant de som stemte er 84 prosent meget fornøyd eller nokså fornøyd og blant de som ikke stemte er det tilsvarende tallet 78 prosent.

15.4.6 Mulige tiltak for å styrke valgdeltakelsen?

Siden det ikke er noen entydig og enkel forklaring på hvorfor valgdeltakelsen går ned er det heller ikke mulig å gi noe klart svar på hvilke tiltak som bør settes i gang for å bedre deltakelsen ved lokalvalgene. Departementet vil ikke på det nåværende tidspunkt peke på enkelttiltak for å få opp deltakelsen, men vise til valglovutvalget som bl.a. utreder dette spørsmålet og som vil legge fram sin innstilling ved utgangen av året.

15.5 Rekruttering til lokalpolitikk

Som vi har vært inne på er et levedyktig demokrati avhengig av kandidater som vil stille til valg. Også på dette feltet har det bredt seg en bekymring det siste tiåret, og en har vist til stor gjennomtrekk i de kommunale folkevalgte organene og partier som har problemer med å finne kandidater.

En stor gjennomtrekk i norske kommunestyre er imidlertid ikke noe nytt fenomen. I en studie av personskifte i kommunestyre viser Thorbjørn Aarethun at det i Norge er en historisk tradisjon for stor gjennomtrekk i kommunestyret (Aarethun 1993). Jacob Aars viser i en annen studie at gjennomtrekken også var stort på 50-tallet i et utvalg kommuner (Aars 1993).

Dette kan tyde på at gjennomtrekk ikke er noe stort problem i kommunene. De har stort sett greidd å håndtere gjennomtrekk i lang tid, og de som blir værende igjen i lokalpolitikken gir tilstrekkelig grunnlag for kontinuitet.

Men det kan likevel være grunn til å reflektere over hvorfor folk slutter med kommunalpolitisk arbeid. Flere undersøkelser tyder på at arbeidsvilkår og tidsklemme er viktige grunner for at folk trekker seg. Folk er opptatt av at arbeid i kommunestyret går ut over andre ting som fritid, samvær med familien og jobb (Offerdal og Ringkjøb 1997).

Når det gjelder å nyrekruttering oppgir partiene at de har problemer med å fylle listene til kommunevalget (Rasmussen 1993). Det hevdes imidlertid også at dette problemet er noe overdrevet. Det viser seg at det er et stort potensiale for rekruttering til kommunalpolitiske verv dersom vi ser på hva folk svarer når de blir spurt om de kunne tenke seg å inneha kommunale verv. I lokalvalgundersøkelsen for 1999 viser det seg at 15,5 prosent av de spurte kunne tenkt seg å inneha et slikt verv. Dette bekreftes av funn i tidligere undersøkelser.

Det viser seg imidlertid at mange som kan tenke seg å få kommunalt verv ikke ønsker å melde seg inn i et politisk parti (Ringkjøb 1996). Fordi partiene er hovedkanalen for rekruttering til kommunestyre og andre kommunalt folkevalgte organer, vil det være problematisk med dagens rekrutteringspraksis å få valgt inn mange av de som kan tenke seg et kommunalt verv.

Det er grunn til å sette et særlig lys på folkevalgtes arbeidsvilkår. Skal en ha et godt fungerende lokaldemokrati er det nødvendig at kommunestyrerepresentantene og andre folkevalgte har god kontakt med innbyggerne. Dette kan være vanskelig dersom tid som kan settes av til politisk virksomhet stort sett går med til å lese dokumenter og sitte i møter. Derfor er det viktig at kommunen legger til rette for effektiv tidsbruk for politikerne. Et tiltak kan være at det stilles krav til administrasjonen om hvordan saksfelt forberedes og pre-

senteres. Korte saksframlegg med henvisning til mer omfattende dokumentasjon kan være et virkemiddel i mange kommuner.

15.6 Andre former for deltakelse

Departementet er opptatt av at det skal være et godt tillitsforhold mellom den offentlige forvaltning og innbyggerene. Kommunene står for den største andelen av offentlig tjenesteproduksjon og det er derfor viktig at kommunene legger til rette for at innbyggerenes meninger om kommunal tjenesteyting, prioriteringer og kommunens utvikling kommer fram for kommunens politiske og administrative organer, også utenom valgene.

15.6.1 Aksjoner og andre måter å gi til kjenne sitt syn

I lokalvalgundersøkelsen for 1999 ble det stilt spørsmål om folks bruk av aksjoner og andre former for å påvirke avgjørelser i kommunestyret eller fylkestinget. Undersøkelsen viser stor aktivitet blant folk når det gjelder å prøve å påvirke kommunale og fylkeskommunale beslutninger.

Hele 30 prosent svarer at de i de siste fire årene har skrevet under opprop eller underskriftskampanje for å prøve å påvirke en avgjørelse. Tall fra en tilsvarende undersøkelse i 1995 viste at 26 prosent hadde gjort tilsvarende i den siste fireårsperioden (Bjørklund, 1999). I aksjoner, protestmøter eller demonstrasjoner var det 12 prosent som har deltatt. Dette er et høyt tall sett i lys av at det er en relativt høy terskel for denne form for deltakelse sett i forhold til for eksempel å skrive under et opprop.

Mange velger også å ta opp saker via parti eller andre organisasjoner. Av de spurte oppgav 17 prosent at de har benyttet seg av denne muligheten. I 1995 svarte 14 prosent ja på spørsmålet. Det er 15 prosent av befolkningen som oppgir at de har forsøkt å påvirke ved å henvende seg til administrasjonen, mens hele 25 har tatt kontakt med lokalpolitiker for å påvirke utfallet i en sak i kommunestyret eller fylkestinget. I 1995 var det 20 prosent som hadde gjort noe tilsvarende de siste fire årene.

Det er m.a.o. en økning i folks bruk av disse formene for påvirkning i forhold til hva den tilsvarende undersøkelsen viste i 1995.

15.6.2 Kommunedelsutvalg - departementets arbeid med regelverket

Også innenfor en kommunegrense vil behovene for kommunale ytelser variere fra en kommunedel til en annen. For å fange opp dette, har mange kommuner i dag ulike typer organer som fungerer som bindeledd mellom kommunen sentralt og befolkningen i de ulike kommunedelene. I noen kommuner tar en i bruk lokale organisasjoner som allerede eksisterer og som er opprettet av befolkningen i området. Andre kommuner velger selv å opprette lokalutvalg, i noen tilfeller etter § 12 i kommuneloven. De ulike lokale utvalgene har ulike oppgaver og myndighet. Felles for de ulike formene er at kommunene ved å benytte lokale organer etablerer lytteposter som gjør det mulig å gjøre tilpasninger i kommunalt tjenestetilbud i forhold til lokale behov og vilkår. De kommunene som har gått lengst, f.eks. Oslo og Bergen, har lagt store deler av kommunens tjenesteproduksjon ut til kommunedelsnivået og overlatt deler av styringsansvaret til kommunedelsutvalget.

Departementet ser med interesse på denne utviklingen og vurderer ulike former for organisering på lokalnivået med bindeledd inn til kommunen sentralt som tiltak som kan knytte nærmere bånd mellom innbyggerne og kommune. Departementet vil derfor også sette i gang et prosjekt for å vurdere kommunelovens bestemmelser om kommunedelsorganisering.

15.6.3 Brukermedvirkning, brukerstyring og brukerundersøkelser

For å sikre et bedre sammenfall mellom behovene den enkelte innbygger har og utforming av tjenestene gjennomføres det i de fleste kommuner tiltak for brukermedvirkning. Som vi har vært inne på oppfatter folk sitt forhold til kommunen i stor grad i et brukerperspektiv. Kommunen vil derfor måtte bygge mye av sin legitimitet på å gjøre innbyggerne tilfreds med tjenestene, og brukerundersøkelser er da også blitt mer og mer utbredt. Et skritt videre er å gi brukerne styringsrett gjennom såkalte brukerstyrer innenfor tjenestoområder og institusjoner. I de nordiske landene er det Danmark som er kommet lengst når det gjelder innslag av brukerstyrer i kommunal tjenesteproduksjon.

Departementet oppfatter dette som tiltak som klart bidrar til å styrke tillitsforholdet mellom kommunen og innbyggerne. Tiltak for å styrke brukernes stilling er også virkemiddel i arbeidet med å utvikle demokratiet.

15.6.4 Bruk av Internett for å styrke kommunikasjonen mellom kommunen og innbyggerne

Selv om det er en vekst i antallet kommuner som kan nås over Internett, er det fortsatt mindre enn halvparten av kommunene som kan nås over Internett (jf. Kommunal rapport 27.1 2000 (nettutgaven)). I Sverige kan alle kommunene nås via Internett.

Det er grunn til å se optimistisk på den muligheten som utbygging av Internett gir for å styrke tilknytningen mellom kommunen og innbyggerne. En spørreskjemaundersøkelse utført i Hedmark og Møre og Romsdal viser at i underkant av halvparten av innbyggerne har tilgang til Internett enten hjemme (20 prosent), på arbeidsplassen (12 prosent) eller begge steder (13 prosent). Men det er et lite mindretall av dem med tilgang som aktivt bruker internettsiden til bostedskommunen (5 prosent). En stor del har likevel vært inne på internettsiden til bostedskommunen en sjelden gang (42 prosent svarte sjelden eller svært sjelden). Dette betyr at det her ligger et potensiale for kommunen når det gjelder å nå ut til innbyggerne.

Det er i denne sammenhengen også viktig at tilbudet kommunen gir er brukervennlig og bygget ut slik at innbyggerne kan finne relevant informasjon der.

Nettet er ikke bare et medium for enveiskommunikasjon fra kommunene til innbyggerne. Det gir muligheter for innbyggerne til å komme med innspill til kommunen. Med tilrettelegging av debattsider kan det også føres debatt om kommunale saker. Nettet muliggjør etablering av en møteplass for meningsutveksling om kommunens politikk og virksomhet. Dette vil åpne for en utvidet dialog mellom kommunen og innbyggerne, noe som igjen vil kunne bidra til å utvikle lokaldemokratiet.

Departementet vil oppfordre alle kommuner og fylkeskommuner som er på nettet om å utnytte dette mediet i arbeidet med å utvikle et levende lokalde-

mokrati. Dette er ikke minst viktig for innbyggerene både som brukere av kommunale tjenester og som borgere som vil ha innsyn i hva kommunen gjør og hvilken politikk den fører.

15.6.5 Borgerpanel, borgerjuryer og utvidede folkehøringer

Både internasjonalt og nasjonalt kan vi observere en interesse for å utvikle nye metoder for borgermedvirkning og borgerinnflytelse.

I forbindelse med prosjektet «Demokrati, deltakelse og styring» som er gjennomført i regi av Kommunenes Sentralforbund har vi sett eksempler på eksperimentering med utvidede folkehøringer. Kort går det på å velge ut et tilfeldig og representativt utvalg av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen og samle disse for å diskutere en sak eller et saksfelt over flere dager. Dette gjør det mulig for deltakerne å ha en meningsutveksling hvor også personlige og dagliglivets erfaringer dras inn. Erfaringene fra disse høringene er også at mange skifter oppfatning underveis i prosessen med å diskutere et saksfelt.

En annen modell hvor en velger ut personer tilfeldig er gjennom bruk av borgerjuryer. Dette er en metode som har fått utbredelse i USA. I Storbritannia er denne metoden under utprøving. Tanken er å få en vurdering og tilråding i en sak, for eksempel et utbyggingsprosjekt eller lignende som vil få konsekvenser for lokalsamfunnet, fra en gruppe enkeltpersoner som er utvalgt tilfeldig fra lokalmiljøet, som vil kunne bli berørt av en beslutning. Saken blir diskutert over flere dager med bistand fra nødvendig ekspertise før juryen fatter sin beslutning. Tanken er ikke å sette til side demokratisk folkevalgte organer, men å styrke og gi liv til demokratiske prosesser. Sammensetningen av en slik jury skjer også ved at en velger medlemmene mer eller mindre tilfeldig blant innbyggerne. Men til forskjell fra utvelgelsen til folkehøringene er det et mindre antall som blir valgt ut og dermed er det mindre muligheter for å få til et representativt utvalg. Borgerjuryen tar dessuten et standpunkt i saken, som da er en tilråding til de besluttende myndigheter.

Borgerpanel har samme oppbygging som borgerjuryer, men har en mer permanent karakter og fungerer som konsultasjonsorganer for besluttende myndigheter.

Disse formene for borgermedvirkning har det til felles at de drar veksler på erfaringer og synspunkter fra deler av befolkningen som ikke nødvendigvis er interessert i å engasjere seg i politisk arbeid. Dette kan bringe nye perspektiver inn når en sak skal belyses og vil kunne skape bedre legitimitet for offentlige beslutninger.

Departementet ser det som viktig at kommunene prøver ut deltakelsesformer som kan bidra til å gi mer liv til lokaldemokratiet.

15.6.6 Særlig om ungdom og medvirkning

Departementet har særlig merket seg den lave valgdeltakelsen blant ungdom. Skal vi ha et levende demokrati også i framtida, er det de som er unge i dag som vil måtte ivareta de demokratiske tradisjoner. Derfor er det viktig å skape interesse for og gi ungdom erfaring i hvordan lokaldemokratiet fungerer. Sko-

len har her en særlig viktig oppgave både gjennom opplæringen som blir gitt og gjennom det som skjer i elevdemokratiet.

I forbindelse med Kommunenes Sentralforbunds prosjekt «Demokrati, deltakelse og styring» er det med utgangspunkt i konkrete utviklingsprosjekter og forskningsarbeid i 15 kommuner, utviklet metoder for å styrke lokaldemokratiet. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt økonomisk støtte til prosjekter i kommunene Drammen, Skjervøy, Orkdal og Vennesla.

Vi har her sett eksempler på tiltak og aktiviteter som særlig har hatt som mål å få ungdom til å delta mer aktivt i lokalt politisk liv.

Drammen har gjennomført et prosjekt hvor en både har forsøkt å kartlegge ungdommens politiske bevissthet og deres forhold til politiske prosesser og politikere. Også tilstanden for elevdemokratiet har vært tema.

Det kan slås fast at ungdom har relativt høy politisk bevissthet. De har meninger om politiske spørsmål, men i mangel på kollektive løsninger velges individuelle løsninger, rapporterer kommunen. Terskelen for deltakelse i politiske organisasjoner er høy. Dette kan tyde på at når kommunen ikke har tilbud til ungdom, blir det å drive politisk arbeid og påvirkning overfor kommunen irrelevant. Det settes også et kritisk lys på elevdemokratiet. Mange skoler legger ikke til rette for elevrådsarbeid. Det synes å være mye å hente på utvikling av elevdemokratiet for på den måten å gi ungdom opplæring i demokratisk arbeid.

I Drammen forankres prosjektarbeidet i den politiske og administrative ledelsen i kommunen, og det er tverrpolitisk enighet i de øverste politiske organer om at kommunen skal ha et aktivt forhold til det å dra ungdom inn i politisk arbeid.

Skjervøy kommune satset i sitt prosjekt på et bredt spekter tiltak for å øke rekrutteringen av kvinner og aldersgruppene unge og eldre til politisk deltakelse. Gjennom en rekke tiltak og arrangement blant ungdom om politiske arbeid i kommunen økte antallet kommunestyrerepresentanter under 30 år fra 0 til 5 personer.

Vennesla kommune har i sitt prosjektarbeid satt i gang en rekke ungdomsrettede tiltak. Tiltakene er også blitt satt inn i en bredere sammenheng, hvor en ønsker å bryte med det som oppfattes som uheldige trekk ved oppvekst og levekår i lokalsamfunnet. I denne sammenhengen har det vært viktig å satse på ungdom. Målsettingen med prosjektet i Vennesla var å mobilisere unge under 20 år til å ta del i utformingen av egen hverdag, og bl.a. nedfelle barn og unges interesser i kommuneplanen.

Tiltakene har bl.a. vært:

- Etablering av barnas kommunestyre, som har et eget budsjett på 32 000 kroner til fordeling.
- Etablering av et ungdomsråd med basis i elevrådet ved den videregående skolen i kommunen. Ungdomsrådet skal være en kommunikasjonskanal mellom ungdom og kommunens ledelse, en treningsarena for demokrati, deltakelse og styring for ungdom, og bidra til kvalitetsforbedring i skole- og fritidssektoren.
- Ved etablering av allaktivitetshus i kommunen skal dette skje i nært samarbeid med ungdommen i bygda.

Orkdal kommune har satset særlig på en modell hvor ungdommen i direkte valg selv velger sitt ungdommens kommunestyre. Valget forgikk ved skolene og ungdommene stemte på partilister. Opplegget var langt på vei parallelt med opplegget for kommunevalget og synes å gi ungdom trening i hvordan drive praktisk demokrati også i forbindelse med valget. Også i Orkdal disponerer ungdommens kommunestyre en sum penger for videre fordeling.

Det er mye som tyder på at det er et potensiale for å dra ungdom med i politikk. Lokalvalgundersøkelsen for 1999 viser at i aldersgruppen 18 til 29 år er det 5 prosent av befolkningen som oppgir at de er betalende partimedlem og 18 prosent oppgir at de kunne tenke seg å ha et kommunalt verv. Det er ingen annen aldersgruppe hvor det er større differanse mellom de to tallene (se tabell 15.1).

Tabell 15.1: Prosent som svarer ja på om de er betalende partimedlem, kunne tenke seg å bli partimedlem og som kunne tenke seg å ha kommunal verv etter alder. Lokalvalgundersøkelsen 1999.

Alder	Er betalende partimedlem	Kunne tenke seg å bli partimedlem	Kunne tenke seg å ha kommunale verv
18-29 år	5	20	18
30-39 år	8	21	24
40-49 år	9	16	16
50-59 år	15	16	17
60-69 år	16	6	6
70-80 år	15	4	6

Departementet er opptatt av at ungdom skal delta aktivt i samfunnsutformingen. En viktig arena for politisk deltakelse er kommunene og fylkeskommunene. Kommunen og fylkeskommunen er viktig for tilrettelegging for ungdommens hverdag, med skole og fritidsaktiviteter som de viktigste tilbudene.

Mange kommuner og fylkeskommuner arbeider godt med å legge forholdene til rette for deltakelse for unge. Barnas og ungdommens kommunestyre/fylkesting, etablering av ungdomsråd og tiltak for å gjøre ungdommen bedre kjent med lokalpolitiske prosesser, er initiativ som viser at det satses på medvirkning fra ungdommen.

Ungdom kan velges som representanter med fulle rettigheter til nemder, råd og utvalg selv om de ikke har stått på liste ved kommunestyre- eller fylkestingsvalget. Det er i utgangspunktet ingen nedre aldersgrense for valgbarhet til andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget, men ungdom under 15 år bør ikke gis innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Departementet har etter en tolkning av kommuneloven kommet til at ungdom kan gis møte- og talerett i kommunestyret/fylkestinget. Møte- og talerett kan ungdomsrepresentanter gis selv om de ikke er valgt inn, dersom kommunestyret/fylkestinget selv ønsker å gi dem slike rettigheter. Departementet legger imidlertid til grunn at ingen andre enn de valgte representantene kan gis formell forslagsrett i folkevalgte organer.

Departementet vil også understreke skolenes ansvar for at elevene får en tilstrekkelig opplæring i verdier knyttet til lokaldemokrati, hva som er begrunnelsen for det og hvordan det virker i praksis. Det er viktig at det legges til rette for elevenes praktisering av demokratisk arbeid, gjennom aktiv bruk av

elevrådsordningen og ved å gi elevene muligheter for faktisk å kunne påvirke hverdagen i skolen.

15.7 Nye organisasjonsformer

Et utviklingstrekk er at alternative organisasjonsformer utfordrer kommunestyrets domene. Enkelte kommuner prøver for eksempel ut løsninger hvor private foretak overtar driften av kommunal tjenesteyting. Andre søker samarbeid om løsninger med andre kommuner og etablerer interkommunale ordninger. Vi ser initiativ fra borgerne som organiserer oppgaveløsning i samarbeid med kommunene. Felles for disse eksemplene er at kommunestyrepolitikkerne blir satt overfor en utfordring i forhold til hvordan de skal utøve sitt politiske ansvar. De direkte styringsmulighetene overfor kommunal virksomhet kan bli redusert. Andre styringsorganer vil for eksempel være private bedrifter som driver offentlig oppgaveløsning, interkommunale organer, brukerorganiserte organer og bydels- og grendeutvalg. Dessuten vil staten sentralt, regionalt og lokalt utgjøre deler av et slikt styringsnettverk. Dette vil føre til at innbyggeren som borger og bruker vil måtte forholde seg til flere organer. Igjen vil dette kunne føre til at kommunestyret i større grad vil måtte konkurrere om oppmerksomhet.

I denne sammenhengen vil departementet understreke kommunestyrets særlige rolle i lokaldemokratiet. Fremdeles vil kommunestyret være det sentrale demokratiske organet sammensatt av representanter direkte valgt av folket. Kommunestyret skal representere helhet og avveining i utformingen av lokalpolitikken. Men oppgaven kan bli vanskeligere når styringsnettverket oppleves som fragmentert og mangfoldig.

15.8 Avslutning

For Regjeringen er styrking av lokaldemokratiet et viktig element i arbeidet med å fornye offentlig sektor. Skal offentlige samfunnsinstitusjoner som yter velferd utformes til å bli mer effektive, må også innbyggerne i landet delta på en bredere basis enn hva det nasjonale demokratiet gir anledning til. Kommunene og fylkeskommunene vil da være de institusjonene hvor lokaldemokratiet best kan forankres og hvor bred deltakelse kan muliggjøres. Regjeringen vil her arbeide for at rammevilkårene utformes med sikte på et enda mer levende og styrket lokaldemokrati. På samme måte forventes det at kommunene, folkevalgte organer og administrasjonen, også legger til rette for utviklingen av det lokale demokratiet. Særlig viktig er det at de yngre generasjoner engasjeres og opplæres til demokratisk tenkning, atferd og medvirkning. Her har skolen et særlig ansvar, men også deltakelse fra ungdom inn mot kommunen i form av ulike medvirkningsordninger er viktig og nødvendig.

Litteratur:

- Bjørklund, Tor (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo. Tano Aschehoug
Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000): *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment*. Rapport. Universitet i Tromsø.
Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (1997): *Om partimedlemsundersøkings I Telemark 1997*. Rapport. Bergen. SEFOS.

Pettersen, Per Arnt og Larry Rose (1997): Den norske Kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? i Harald Baldersheim, Jan Fridtjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten* Oslo. Tano Aschehoug.

Rasmussen, Knut (1993): «*Elle melle.*» *Utvelgelse av listekandidater ved kommunevalg*. Hovedoppgave Universitetet i Bergen.

Ringkjøb, Hans Erik (1996): *Rekruttering til lokalpolitikken. Ei undersøking av partia sitt rekruttering- og nominasjonsarbeid i fire norske kommunar*. Hovudfagsoppgåve. Universitetet i Bergen.

Aarethun, Thorbjørn (1993): *Personskifte blant dei folkevalde - ein trussel mot lokademokratiet?* Hovedoppgave. Universitetet i Bergen.

Aars, Jacob (1992): *Personskifte i lokalpolitikken*. Arbeidsnotat. Universitetet i Bergen.

16 Forenkling av regelverket

16.1 Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren

Regjeringen vil gjennomføre et prosjekt hvor statlig regelverk rettet mot kommunesektoren skal gjennomgås for å gi kommuner og fylkeskommuner større muligheter til å foreta egne prioriteringer. Prosjektet skal bidra til mer tjenesteproduksjon og mindre administrasjon ved at unødvendige regler som detaljstyrer kommunesektoren fjernes. Det er «regelverk» i vid betydning av ordet som skal gjennomgås. Reglene som skal gjennomgås er regler rettet mot kommuner eller fylkeskommuner. Lov- eller forskriftsregler som er rettet mot alle/flere samfunnssektorer omfattes ikke av prosjektet. Hvis slike regler likevel i realiteten først og fremst berører kommunesektoren, omfattes reglene av prosjektet. Regler om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune inngår ikke, men regler om oppgaver som er formulert på en slik måte at de i realiteten innebærer en beskrivelse av hvordan oppgaver skal løses, skal tas med. Prosjektet var en del av Bondevikregjeringens program «Et enklere Norge». Temaer og avgrensninger i prosjektet er beskrevet i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000, St.prp. nr. 69 (1998-99) kap. 12.1. Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

Kommunesektoren ved Kommunenes Sentralforbund trekkes inn i arbeidet.

Aktuelt regelverk er kartlagt. Regjeringen vil vurdere hvilke konkrete regelområder som skal endres. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i bl.a. de prinsipper som ble lagt i St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunene. En viktig forutsetning for å realisere prosjektets målsetning er at staten har og signaliserer en grunnleggende tillit til kommuner og fylkeskommuner. Statlig regelverk rettet mot kommunesektoren må være begrunnet i «tungtveiende nasjonale hensyn». Hvis enkelte statlige regelverk skal være mer detaljerte enn andre, må dette være fordi de nasjonale kravene er sterkere, ikke fordi regelverkene er utviklet i forskjellige «kulturer» eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt.

Regjeringen vil legge stor vekt på forenklinger når det gjelder krav om kommunale handlingsplaner på enkeltområder, særlige regler om tekniske forhold, samt faglige kompetansekrav og bemanningsordninger.

Plankrav og andre administrative ordninger som vrir bruken av ressurser mot administrasjon fremfor tjenesteyting, må gjennomgås kritisk med sikte på å forenkle eller avskaffe reglene. Når kommuner og fylkeskommuner er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil de også være ansvarlige for planlegging som er nødvendig for å utføre oppgaven. Det store antallet plankrav initiert fra statlig hold, bidrar til å binde opp så mye ressurser at kommunesektorens egen initiativrolle når det gjelder planer og samordning svekkes. Ved høy grad av statlig styring er det dessuten fare for at kommunenes og fylkeskommunenes rolle gradvis endres fra aktiv planlegging til å passivt etterkomme statlige initiativ. Således kan det store antallet plankrav på sikt virke mot sin hensikt.

Som alternativ til plan *krav* bør staten i større grad benytte veiledning i planlegging og gå i dialog om hensiktsmessige løsninger. Bruk av dialog og pedagogiske virkemidler vil være mer hensiktsmessige verktøy for utvikling av gode tjenester og for å tilrettelegge for læring i både statlig og kommunal/fylkeskommunal organisasjon.

Som utgangspunkt bør plankrav som ikke kan innpasses i kommuneplanen/fylkesplanen eller økonomiplanen bortfalle. Det samme bør særlige saksbehandlingsregler, som f.eks. at planer skal vedtas av spesielle organer eller sendes inn på bestemt tidspunkt. Også særlover om plankrav, som f.eks. lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging av helse- og sosialtjenesten, bør bortfalle. Det bør som utgangspunkt heller ikke stilles vilkår om planer for utbetaling av tilskudd, og bestemmelser om særlige planer på enkeltområder bør ikke inneholde detaljerte krav til f.eks. utforming og funksjoner.

Regjeringen vil på denne bakgrunn gå gjennom krav om kommunale planer på enkeltområder, med tanke på å oppheve/forenkle plankravene. F.eks. vil kravet om avfallsplan i forurensningsloven kunne bli fjernet.

Regler om at kommunesektoren må ansette kvalifisert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør som utgangspunkt avvikles. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlige for å ansette personell. Kommuneloven bygger på prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner skal ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet. Det er få lovregler om spesiell kompetanse på *forvaltnings*områdene igjen. Slike regler på *forvaltnings*områdene bør oppheves og dessuten vurderes kritisk på *tjeneste*områdene. Det samme gjelder formelle bemanningsnormer e.l. Bestemmelser om opplæring finnes på noen få lovområder. Disse kan virke tilfeldig og fragmenterte og bør vurderes oppheves.

Ut fra behovet for effektiv kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon må det være et siktemål å oppheve eller forenkle regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler o.l., herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd.

Krav om spesifikke rapporteringsordninger skal gjennomgås. Denne gjennomgangen vil inngå som en del av KOSTRA (KOMmune STAT RAPportering). KOSTRAs departementsvise arbeidsgrupper skalkritiskvurdere særskilte rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd mht. om de er nødvendige og/eller for omfattende i forhold til Stortingets forutsetninger for bevilgningen, jf. bevilgningsreglementet. KOSTRAs mandat har blitt utvidet til også å omfatte tilskudd/rapporteringsordninger hvor det er usikkert om den generelle rapporteringen vil dekke tilskuddsforvalters behov iht. Økonomireglementet. Fagarbeidsgruppene i KOSTRA skal innen 30. juni 2000 gi en oversikt over statlig initiert rapportering utenfor KOSTRA (om øremerkede tilskudd m.v.), vurdere om det (samlet sett) skjer dobbeltrapportering, vurdere og evt. foreslå rapporteringsordninger sløyfet, samt gi en vurdering av gevinster og ulemper ved å samordne de gjenstående rapporteringene med KOSTRA. Gjennom denne vurderingen vil en se på både rapporteringenes innhold og innsamlingsrutiner, herunder tidsfrister for rapportering.

Under budsjettbehandlingen for 1999 traff Stortinget følgende romertallsvedtak (nr. IX under rammeområde 6): «Stortinget ber Regjeringen om å vur-

dere prøveordninger med et frikommuneprosjekt der noen kommuner får reduserte bindinger i forhold til særlovgivningen. Et opplegg for slike prøveordninger bør fremlegges for Stortinget i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000.»

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 heter det «I forbindelse med prosjektets andre fase vil Kommunal- og regionaldepartementet som nevnt gjennomføre et forsøk med unntak fra regler rettet mot kommunesektoren. Det vil bli lagt opp til evaluering av forsøks erfaringene som grunnlag for endelige beslutninger om endringer av de regler som eventuelt blir omfattet av et forsøk.» Regjeringen vil arbeide videre med grunnlaget for ett eller flere forsøk med regelverksavvik i noen kommuner og/eller fylkeskommuner. Denne delen av prosjektet vil utvikles i nært samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

16.2 Forenkling av byggesaksregelverket

Det er iverksatt flere prosjekter med sikte på forbedring av regelverk, informasjon og administrative rutiner i byggesaksbehandlingen:

- *Byggesaksreglene i plan- og bygningsloven*
Ved forskriftsendringer fastsatt 13.12.99 er viktige hovedmål for prosjektet nådd. Det er nå lagt til rette for mer sakstilpassede dokumentasjonskrav og enklere behandling av mindre tiltak, herunder flere tiltak som krever verken søknad eller melding for å kunne gjennomføres. Forenklingsarbeidet vil fortsette.
- *Forenkling av godkjenningsordningen for ansvarlige foretak*
Godkjenningskatalogen, som er et hjelpemiddel bl.a. for kommunene ved klassifisering av byggetiltak og godkjenning av foretak, har gjennomgått betydelige forbedringer. Antall godkjenningsområder er redusert med 30 prosent. En ny «Byggkomplettmodell» åpner for å samle ansvar på en hånd og la ansvarsretten følge entrepriseformen. I Godkjenningsforskriften er det foretatt endringer som åpner for at bygningsmyndighetene kan vurdere foretakets kvalifikasjoner mer fleksibelt.
I en videreføring av prosjektet vurderes om sentral godkjenning i visse tilfeller bør kunne gi grunnlag for enklere kommunal byggesaksbehandling.
- *Bedre utnyttelse av funksjonskravene i Teknisk forskrift*
Prosjektet har som hovedmål å bidra til forenkling og bedre forståelse av de funksjonsrettede kravene i forskriften. Fokus er rettet mot veiledning, opplæring gjennom videreutdanningstilbud (Byggesaksskolen) og utvikling av eksempler som også er innrettet mot mindre profesjonelle aktører. Flere tiltak er allerede iverksatt og gjennomført.
- *Videreutvikling av informasjon om byggesaksregelverket og gode eksempler på Internett*
Statens bygningstekniske etat har etter hvert lang erfaring med bruk av internett for formidling av egen informasjon og lenker til andre relevante informasjonskanaler.
Ytterligere tilbud utvikles løpende med fokus på følgende hovedområder:
 - Informasjon om byggereglene - gode eksempler
 - Dialog med brukerne - «Spørsmål og svar på internett»:
 - Godkjenningskatalogen på internett

– Innsyn i saksbehandlingen

Blanketter for søknadsbehandling av byggesaker ligger fra februar 2000 fritt tilgjengelig på internett. Et tilbud om full elektronisk behandling av søknader om sentral godkjenning ventes å være etablert i løpet av første halvår 2000.

Andre prosjekter som er under vurdering:

- *Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren*
Spørsmål om delegering av fastsetting av vedtekter til plan- og bygningsloven fra departementet til kommunene, som ledd i forenkling av beslutningsprosessene, er under vurdering.
- *Nye forslag fra bransjen*
Det er spilt inn forslag fra bransjeorganisasjoner om forenkling av byggesaksbehandlingen gjennom utvikling og bruk av elektroniske hjelpemidler, og om samordning av regelverk i plan- og bygningslovgivningen og arbeidsmiljølovgivningen. Disse forslagene er under vurdering i departementet.

17 Forsøk med rammefinansiering

17.1 Bakgrunn

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 (St.prp. nr. 69 (1998-99)) ble det lagt fram forslag om å starte et forsøk for perioden 2000-2003 med tildeling av 16 øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner.

Et viktig formål er å se om overføring av inntekter fra stat til kommune i form av rammetilskudd bidrar til mer effektiv oppgaveløsning i kommunene. Det er interessant å se om kommunene kan produsere billigere tjenester, og om tjenesteytingen blir mer målrettet i forhold til innbyggernes behov. Forsøkskommunene vil få større handlefrihet enn de øvrige kommunene, og det er derfor også interessant å se om denne økte handlefriheten har en effekt på det lokale demokratiet.

17.2 Utvelgelse av forsøkskommuner og sammenlikningskommuner

Departementet mottok våren 1999 om lag 120 søknader fra kommuner som var interessert i å delta. I samarbeid med Statistisk Sentralbyrå ble 20 forsøkskommuner og 20 sammenlikningskommuner valgt. I valget er det tatt utgangspunkt i Statistisk Sentralbyrås kommuneklassifisering, som blant annet grupperer kommunene etter størrelse og utgiftsbehov. Det er også tatt hensyn til inntektsnivå og geografisk spredning. I tillegg ble det lagt vekt på at deltakerkommunene ved starten av forsøksperioden fører regnskap og rapporterer etter KOSTRA-systemet, fordi dette vil gi et godt datagrunnlag om ressursbruk og tjenesteproduksjon for evalueringen av forsøket.

Følgende kommuner deltar i forsøket: Stavanger, Nettet, Flakstad, Norddal, Namdalseid, Søgne, Randaberg, Orkdal, Alta, Nord-Aurdal, Hurdal, Etne, Meldal, Nordreisa, Nore og Uvdal, Råde, Frogn, Nord-Odal, Tønsberg, Lillehammer.

Følgende kommuner er sammenlikningskommuner i forsøksperioden: Trondheim, Smøla, Moskenes, Luster, Mosvik, Lillesand, Klepp, Skaun, Hammerfest, Trysil, Trøgstad, Ølen, Vågå, Lyngen, Hjartdal, Sande, Ås, Eidskog, Borre og Hamar. Data fra disse kommunene vil bli brukt i evalueringen av forsøket.

17.3 Tilskudd som inngår i forsøket

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 var det lagt til grunn at 16 tilskudd skulle inngå i forsøket, men ett tilskudd er nå tatt ut. Tilskudd til Konfliktråd over Justisdepartementets kapittel 474 post 60 falt bort, fordi ingen av de utvalgte kommunene hadde egne konfliktråd. Alle store tilskudd til ordinære driftsoppgaver inngår. Følgende tilskudd inngår i forsøket:

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

- 221.63 Skolefritidsordninger
- 221.65 Opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen
- 221.66 Lønn leirskoleopplæring
- 221.67 Kommunale musikk- og kulturskoler
- 254.60 Opplæring for voksne innvandrere

Kommunal- og regionaldepartementet

- 521.60 Integreringstilskudd
- 550.61 Kommunale næringsfond
- 586.63 Kompensasjon for utgifter til renter og avdrag

Sosial- og helsedepartementet

- 614.63 Rusmiddeltiltak (underpost tiltak for rusmiddelbrukere med langvarig misbruk)
- 670.61 Omsorgstjenester
- 673.61 Oppfølging av ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming
- 673.63 Begrenset bruk av tvang
- 743.62 Tilskudd til psykiatri i kommuner

Barne- og familiedepartementet

- 840.60 Tilskudd til kommuner til krisetiltak
- 856.60 Driftstilskudd til barnehager

17.4 Fordeling av tilskuddene

Det er lagt til grunn at kommunene ikke skal tape på å delta i forsøket, og at forsøket skal gjennomføres innenfor rammene av kommuneopplegget. Samtidig er det viktig at forsøket er reelt basert på rammefinansiering. For å avveie disse ulike hensynene har departementet lagt til grunn tre ulike modeller for beregning av de enkelte tilskuddene som inngår:

1. Forsøkskommunen får det den fikk utbetalt fra det aktuelle øremerkede tilskuddet i 1999 pluss en andel av vekst/kutt på statsbudsjettposten. Denne gjelder for 5 av tilskuddene.
2. Med utgangspunkt i det forsøkskommunene fikk utbetalt i 1999 fordeles det aktuelle øremerkede tilskuddet mellom dem etter objektive kriterier. Denne gjelder for 7 av tilskuddene.
3. Det aktuelle øremerkede tilskuddet fordeles etter et anslag for aktivitet. Anslaget korrigeres i etterkant for faktisk aktivitet i den enkelte forsøkskommunen. Denne gjelder for 4 av tilskuddene.

Forsøkskommunene har foreløpig ikke fått midler for høst 1999 over postene 221.65 Opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet har i den forbindelse fremmet forslag om tilleggsbevilgning i revidert nasjonalbudsjett. Vi viser til omtale under kapittel 2.1.2.1.

17.5 Evaluering

Evalueringen av forsøket er sentral fordi forsøket kan gi kunnskap om alternativer til dagens finansieringssystem med mange øremerkede tilskudd. Evalueringen skal gjennomføres av en ekstern forskningsinstitusjon, og finansieres av Kommunal- og regionaldepartementet. Det vil bli opprettet en referansegruppe med representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, Kommunenes sentralforbund og Statistisk sentralbyrå.

I evalueringsopplegget kan følgende delprosjekter være aktuelle:

- En kvalitativt orientert undersøkelse for å avdekke om kommunene faktisk opplever å ha fått større handlefrihet gjennom forsøket. En slik undersøkelse kan rettes mot politikere og administrasjon i forsøkskommunene, og kan ta form av intervju- eller panelundersøkelser.
- En kvantitativt orientert analyse av regnskap og/eller data for tjenesteyting. Hensikten vil her være å finne eventuelle endringer i prioriteringer og om kommunene produserer billigere tjenester.
- En bruker- eller innbyggerundersøkelse, som både kan knytte spørsmål opp mot lokaldemokrati, og mot tilfredshet med kommunale tjenester.

17.6 Innlemming av øremerkede tilskudd

Regjeringen fremmer i denne proposisjon (kapittel 2.3) forslag om innlemming av en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Forslaget omfatter flere av tilskuddene som i dag er en del av forsøket med rammefinansiering. Kommunal- og regionaldepartementet vil komme tilbake til en omtale av hvilke konsekvenser innlemmingsforslaget kan få for forsøket.

18 Kommuneinndeling og interkommunalt samarbeid

19 kommuner fordelt på seks områder spredt over hele landet, utredet i 1998 fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning eller et utvidet interkommunalt samarbeid. Hensikten har vært å drøfte disse to virkemidlene som mulige svar på de utfordringene kommunesektoren står overfor. Fellesnevnen er å finne ut hvilket grep som er det beste for å samordne den kommunale virksomheten over dagens kommunegrenser til beste for innbyggerne. Det har hele tiden vært en forutsetning at deltakelsen er basert på at kommunene selv ønsker å delta, og at innholdet i utredningene tar utgangspunkt i lokale behov. Utredningene ble ferdigstilt ved årsskiftet 1998/99.

Prosjektet har 1) gitt kunnskaper om hvilke fordeler og ulemper som følger av å endre kommuneinndelingen eller ved et utvidet interkommunalt samarbeid og 2) stimulans til at det blir satt i gang prosesser som kan medføre et utvidet samarbeid eller eventuelle sammenslutninger, dersom kommunene selv ønsker det.

Det har ikke vært lagt noen bindinger fra departementets side når det gjelder kommunenes videre oppfølging av prosjektet. Når det gjelder de kommunene som etter politisk behandling har ønsket kommunesammenslutning eller å videreutvikle interkommunalt samarbeid, har departementet gått inn med finansiell støtte. Det vil i det følgende gis en redegjørelse for hvordan utredningene er fulgt opp i de ulike områdene.

18.1 Kommunesammenslutning

Når det gjelder kommunesammenslutning som løsningsalternativ, har Ramnes og Våle kommuner i Vestfold, etter en rådgivende folkeavstemning, besluttet å slå seg sammen fra 2002. Ramnes og Våle vil etter sammenslutningen få et folketall på om lag 8 000. Regjeringen har i kronprinsregentens resolusjon av 28.4.00 gjort unntak fra regler i kommuneloven, valgloven og enkelte særlover for å gjennomføre og iverksette sammenslutningen. I resolusjonen er det bestemt at navnet på den nye kommunen skal være Re.

Når det gjelder utgiftsdekning i forbindelse med sammenslutningen vil departementet i tråd med gjeldende praksis, og etter en skjønnsmessig vurdering, bidra til å finansiere mellom 40-60 prosent av de totale engangsutgiftene ved sammenslutningen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telesystemer mv.

Flere av utredningene peker på at kommunene vil tape økonomisk på sammenslutninger pga. overgangsordningen i inntektssystemet, og at dette er en avgjørende begrensning for gjennomføring av eventuelle sammenslutninger av kommunene i en region.

Et flertall i kommunalkomiteen fattet i innstillingen til Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 (Innst. S nr. 220) følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at kommuner som frivillig slår seg sammen, ikke skal få reduserte

statlige overføringer som følge av kommunesammenslåingen. Regjeringen må også vurdere for hvor lang tid dette skal gjelde.»

Alle kommuner får basistilskudd gjennom et eget kriterium som er lagt inn i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Basistilskuddet for 2000 er på 4,9 millioner kroner. Basistilskuddet skal kompensere for kostnadsulempen i små kommuner i administrasjon og i grunnskolesektoren. Fordi tilskuddet utgjør et likt beløp pr. kommune, har det størst økonomisk betydning for små kommuner, og minst for folkerike kommuner.

Kommunene vil med dagens ordning få gradvis reduksjon av basistillegget de første 5 årene etter kommunesammenslutningen. Dette for å forhindre brå endringer i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåingen. Dette innebærer at to kommuner som slår seg sammen mister ett basistilskudd etter 5 år, som omfordes til alle kommuner gjennom overgangsordningen i inntektssystemet.

For å oppmuntre til kommunesammenslutninger foreslår Regjeringen en kompensasjonsmodell hvor den nye storkommunen på lik linje med øvrige kommuner får ett basistilskudd gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Dette kombinert med at de øvrige basistilskuddene som har tilfalt kommunen(e) før sammenslutningen legges utenfor kostnadsnøkkelen i et såkalt «inndelingstilskudd», vil sikre at de sammensluttede kommunene ikke får redusert rammetilskudd som følge av bortfall av basistilskudd. Inndelingstilskuddet foreslås gitt en varighet på 10 år.

Når det gjelder evaluering av sammenslutningen i Ramnes og Våle kommuner, som er spesiell fordi den er frivillig og den første sammenslutningen siden 1992, har departementet avsatt midler over statsbudsjettets kapittel 571 post 64 i 2000 til en forundersøkelse i de to kommunene. Denne forundersøkelsen er tenkt fulgt opp med en etterstudie noen år etter sammenslutningen. Videre bevilget departementet 50 000 kroner, (over statsbudsjettet kapittel 571 post 64) til fylkesmannen i Vestfold for å bistå kommunene i sammenslutningsprosessen.

Røyken og Hurum kommuner i Buskerud har som oppfølging av utredningen avholdt rådgivende folkeavstemning om sammenslutningsspørsmålet. I begge kommunene sa innbyggerne nei til sammenslutning. Departementet har dekket utgiftene til de rådgivende folkeavstemningene i både Vestfold og Buskerud, med hhv. 116 100 kroner og 370 200 kroner over rammetilskuddet i 2000.

18.2 Interkommunalt samarbeid

I Sogn og Fjordane har kommunene Førde, Gaular, Jølster og Naustdal fått 150 000 kroner i 1999 i støtte fra departementet til å utrede felles organisering av barnevernstjenesten i kommunene. Kommunene ønsker å styrke kvaliteten på barnevernstjenestene blant annet ved å lage en mer slagkraftig enhet som kan takle de ulike problemstillingene barnevernstjenesten skal arbeide med. En ønsker blant annet å bygge opp kompetanse for å kunne stå bedre rustet ved mer spesialiserte oppdrag, som det i dag brukes ekstern konsulentbistand til. Utredningen er ikke avsluttet.

I Troms har kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Sørreisa (Senjaregionen) i 1999 fått 400 000 kroner til å utrede et utvidet interkommunalt samarbeid i regionen. Kommunene ønsker i den pågående utredningen å gjennomgå det interkommunale styringssystemet i regionen, samt vurdere alternative og utvidede styringsformer. Videre ønsker kommunene å utvikle de to samarbeidsområdene felles IKT-drift og felles opplærings- og kompetansehevingssarbeid.

Når det gjelder Sør-Fron og Nord-Fron i Oppland har begge kommunene, ved behandling av utredningen, blant annet fattet vedtak i 1999 om at det skal legges opp til en bred politisk behandling av saken med sikte på sluttbehandling i kommunestyrene så tidlig som mulig i kommunestyreperioden 1999-2003. Når det gjelder kommunene Hadsel, Bø, Øksnes, Sortland og Andøy i Nordland, fattet kommunestyrene vedtak i 1999 om at de ønsker å utrede ulike modeller for et utvidet interkommunalt samarbeid i regionen.

Audnedal og Marnardal kommuner i Vest-Agder har i 1999 fått 490 000 kroner til å drive forsøk med felles økonomikontor for kommunene i ett år med oppstart 1.9.99. Felles økonomiavdeling betyr en større organisasjonsmessig og faglig enhet på området. Det muliggjør drift i større skala, og realisering av forventede stordriftsfordeler. Forsøket innebærer at kommunene får en felles økonomisjef. Økonomifunksjonene inkluderer det regnskapsfaglige hovedansvaret iht. kommuneloven og skatteoppkreverfunksjonen iht. Lov om betaling og innkreving av skatt. På bakgrunn av at økonomisjefen ikke vil ha et ansettelsesforhold i begge kommunene, har kommunene fått dispensasjon med hjemmel i forsøkslovgivningen. Kommunene har lagt opp til fortløpende egevaluering, som vil bli oversendt departementet. Dette forsøket er ikke en del av de seks områdene som utredet interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning i 1998.

Kommunene Vang, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal og Etnedal (Valdresregionen) har i 1999 fått 400 000 kroner til å videreutvikle et interkommunalt samarbeid i regionen. Prosjektet skal bidra til at kommunale driftsoppgaver løses mer effektivt, en skal unngå å opprette ny forvaltningsorganer administrativt og politisk, og en skal lettere både holde på kompetanse og rekruttere nye medarbeidere. Prosjektet startet opp 1.1 2000 med ett års varighet. Områder det er aktuelt å utrede er: brannordning, innkjøp, informasjonsteknologi, finansforvaltning, arbeidsgiverrollen, planlegging og helsetjeneste. Dette prosjektet er heller ikke en del av de seks områdene som utredet interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning i 1998.

18.3 Andre prosesser

Generalistkommuneprosjektet

Dagens kommunesystem er basert på prinsippet om at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha samme ansvar og oppgaver uansett størrelse. Kommunene og fylkeskommunene er generalistorganer ved at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon, rettsikkerhetsoppgaver og utviklingsoppgaver over et bredt spekter av sektorer. Departementet har i 1999 bevilget 650 000 kroner til Norsk institutt for by- og regionforskning, til et prosjekt som har hovedfokus på hvordan små kommuner takler det såkalte

generalistkommunekravet som følger av prinsippet om at alle kommuner skal ha samme ansvar og oppgaver. Det tas sikte på at prosjektet vil være ferdigstilt første kvartal 2001.

Regionrådsprosjektet

Et regionråd er en betegnelse på et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis har opprettet for å håndtere saker av felles interesse. Regionrådene er et forvaltningsfenomen som har vokst fram i løpet av de siste 20 år i rommet mellom kommuner og fylkeskommuner. 75 prosent av landets kommuner er medlem i et råd. Med det omfanget «regionrådssektoren» har fått og med den rollen mange råd spiller i utvikling og drift av velferdsoppgaver, har departementet sett behovet for å fremskaffe mer systematisert kunnskap om regionrådene. Det er derfor satt i gang en landsomfattende studie av disse organene.

Målsetningene med studien er: 1) Få kunnskap om regionrådene som forvaltningsfenomen, 2) Få kunnskaper om organisasjon, administrasjon, økonomi, oppgaver og resultater, og 3) Finne fram til suksesskriterier for vellykket regionrådsorganisering.

Kartleggingen viser at det er 52 fungerende regionråd. Et regionråd er definert som et politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der minst ordførerne er med (selv om rådmannsdeltakelse aksepteres), organet må/bør ha egne vedtekter og ha alle typer saker som arbeidsfelt (ikke sektororgan). 321 av landets 435 kommuner er medlem i ett eller flere av 52 fungerende regionråd. Dobbeltsmedlemskap forekommer, likeså at regionråd krysser fylkesgrenser. I Hedmark, Rogaland, Hordaland og Nordland er alle kommunene med i et regionråd, mens Vestfold er det eneste fylket uten noe regionråd. Det største rådet har 13 medlemskommuner, mens de minste har 3. Gjennomsnittsrådet har 6 medlemmer. De respektive fylkeskommunene er medlemmer med fulle rettigheter på linje med kommunene i 6 av rådene. De to første rådene ble etablert i 1981, og siden har antallet doblet seg ca hver 5 år. Regionrådene kan kalles et nittitallsfenomen siden hele 39 av rådene er etablert i denne perioden. Flere av rådene er en direkte videreføring av tidligere formelle eller uformelle samarbeidsorganer mellom kommunene. Den klart viktigste begrunnelsen for opprettelsen av rådene er «å stå sterkere utad som region». Videre begrunnes rådene særlig ut fra ønsket om å få til mer interkommunalt sakssamarbeid og deretter som et grep for å få til mer forpliktelse i samarbeidet.

Ordførerne spiller en sentral rolle i alle rådene, og i 38 prosent av rådene sitter de alene i det operative regionorganet. Rådmennene er medlemmer med fulle rettigheter i 29 prosent av de operative regionorganene og opposisjonen er representert i 43 prosent av de operative regionorganene. Med noen få unntak har kommunene lik representasjon i rådene uavhengig av innbyggertall. 73 prosent av rådene har fast administrasjon, i 23 prosent går administrasjonen på rundgang mellom kommunene i årssykluser, mens i 4 prosent av rådene sirkulerer administrasjonen fra møte til møte. Rådet med flest ansatte har 18-20 årsverk, mens mange råd bare disponerer administrative ressurser tilsvarende brøkdeler av et årsverk. Halvparten av rådene med fast ansatte har selv arbeidsgiveransvaret for disse. Ca halvparten av rådene disponerer

beskjedne økonomiske midler, mens noen få har en årlig omsetning på opp mot 10 millioner kroner. Utgiftene fordeles etter antall innbyggere, etter antall kommuner, etter nettobudsjett eller etter en kombinasjon av disse modellene.

Næringsutvikling og samferdsel er trolig regionrådenes viktigste oppgaver, mens regionutvikling/fylkesplanlegging og praktisk interkommunalt samarbeid også er viktig. Konsensus i rådet oppnås lettest om generell regional «utenrikspolitikk» rettet mot omverdenen, mens det oftest blir konflikt om lokalisering og om intern prioritering innen samferdsel. Når det gjelder resultater, har flest lykket med å få i stand konkret interkommunalt sakssamarbeid, dernest følger utvikling av godt samarbeidsklima og gjennomslag for felles saker i forhold til omverdenen. 90 prosent av rådene spiller en sentral rolle i utviklingen av nye interkommunale samarbeidssaker, og ca. halvparten bidrar aktivt i koordineringen av de etablerte samarbeidene.

Det viktigste tiltaket for å få regionrådssamarbeidet til å gi bedre resultater synes å være å få til en sterkere forankring for de regionale sakene blant «bredere lag» i medlemskommunene - ikke bare blant ordførerne. Involvering, kommunikasjon og markedsføring er sentrale forhold for å få dette til.

Når det gjelder suksessfaktorer for regionrådssamarbeidet oppsummerer studien at følgende forhold er av betydning:

1. Ta utgangspunkt i naturlige regioner.
2. Etabler et godt formelt grunnlag; vedtekter, kjøreregler, viljeserklæring og handlingsplaner.
3. Sørg for god politisk forankring gjennom involvering og deltakelse.
4. Bygg regionale relasjoner i kommuneadministrasjonene gjennom etablering av uformelle nettverk på mange nivå.
5. Regionrådet må disponere personellressurser som kan fokusere innsatsen sin på regionen og regionale problemstillinger.
6. Regionrådet må disponere forutsigbare økonomiske ressurser.
7. Bygg samarbeidet opp rundt sikre suksesser - la stridsspørsmålene modnes.
8. Arbeid med både kortsiktige og langsiktige resultater for øyet.
9. Markedsfør resultatene som regionale.
10. Legg bort «småsøskenkranglinga» og se regionens beste.

19 Kommunal og fylkeskommunal ressursbruk

19.1 Innledning

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 ble det gitt en kort oppsummering av et utredningsprosjekt som SNF og Allforsk gjennomførte for Finansdepartementet om effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren (St.prp. nr. 69 for 1998-99, kapittel 13). Hensikten med prosjektet var å danne et samlet bilde av, og til en viss grad kvalitetskontrollere, studier som er gjort av effektiviseringsmuligheter og konkurranseutsetting innenfor ulike delsektorer av kommunesektoren.

Studiene indikerer at det på flere områder er vesentlige forskjeller i kostnadseffektivitet mellom kommunene. Dersom en forutsetter at alle kommuner driver like effektivt som den mest effektive kommunen det er naturlig å sammenlikne med, vil det være muligheter for innsparinger. Det er imidlertid svakheter ved undersøkelsene knyttet både til datagrunnlaget og måling av variasjoner i kvalitet, som gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om størrelsen på innsparingspotensialet.

Analysene gir i liten grad forklaring på årsakene til de observerte effektivitetsforskjellene, og dermed heller ikke grunnlag for å si noe sikkert om i hvilken grad og hvordan en kan oppnå mer effektiv ressursbruk. Dette krever nærmere undersøkelser i kommuner og fylkeskommuner med ulik effektivitet. Det er også usikkert hvor raskt effektiviseringspotensialet kan realiseres.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 ble det varslet en nærmere undersøkelse av effektivitetsforskjeller knyttet til pleie- og omsorgssektoren. Hovedfunn i undersøkelsen presenteres i kap. 19.2.

19.2 Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren

På oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet har Frisch-senteret og Statistisk sentralbyrå gjennomført en studie der målsettingen har vært å kartlegge effektivitetsforskjeller mellom kommuner og mellom bydeler i pleie- og omsorgssektoren. Studien er publisert i rapporten «Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren», (Frisch-senteret, SSB, 2000). Analysen bygger på en analyse av effektivitet i sektoren av SNF fra 1997. I den nye analysen er det utført en gjennomgang og vurdering av eksisterende data i pleie- og omsorgssektoren. Datagrunnlaget er oppdatert, og modellutformingen av effektivitetsbegrepet forsøkt forbedret. Ideelle mål for effekten av pleie- og omsorgstjenestene er endringer i brukernes tilstand, både når det gjelder den funksjonelle og psyko-sosiale tilstand. Det finnes imidlertid ikke ideelle tilstandsendringsmål i tilgjengelig statistikk. Antall brukere fordelt på alder brukes derfor som produktmål, sammen med bl.a. antall enerom og korttidsopphold som kvalitetsindikatorer. Ressursinnsats måles dels i antall årsverk fra sykepleiere og andre, og dels i driftsutgifter.

Effektivitet er et normativt begrep. Siden det ikke foreligger noen eksisterende norm for sammenhengen mellom ressursinnsats og tjenestetilbud i

pleie- og omsorgssektoren, beregnes en lik norm for alle kommuner, dvs antatt beste praksis på bakgrunn av de utvalgte indikatorene. Effektiviteten for hver enkelt kommune måles ved å beregne hvor stor tjenesteproduksjonen for hver kommune kunne vært dersom kommunen hadde vært like effektiv som den mest effektive kommunen det er naturlig å sammenligne seg med.

Rapporten viser imidlertid til mangler ved datagrunnlaget knyttet til mulige målefeil, manglende data for mottakeres/beboeres pleietyngde og pleiebehov og ikke minst manglende indikatorer for forskjeller i kvalitet ved tjenestene, som gjør at de beregnede effektivitetstallene må behandles med varsomhet. Dette innebærer at selv om en kan anta at analysene samlet sett indikerer forskjeller i effektivitet mellom kommuner/bydeler, så må resultatene for en enkelt kommune behandles med stor grad av varsomhet. I studien konkluderes det likevel med at analysene indikerer klare forskjeller i effektivitet mellom kommuner og mellom bydeler i pleie- og omsorgssektoren.

Modellen gir effektivitetstall for hver enkelt kommune og bydel. Ved bruk av modellen beregnes et samlet forbedringspotensiale på vel 14 prosent basert på 1997-data. Store kommuner (målt med innbyggertall) beregnes som mer effektive enn små kommuner. Blant de store kommunene er kommuner med lav og middels inntekt klart overrepresentert blant de effektive. For øvrig ser det ikke ut til at inntektsnivå påvirker effektivitetsfordelingen innen gruppen av små og mellomstore kommuner.

Kartleggingen gir i begrenset grad forklaringer på hvorfor det er effektiviseringsforskjeller, og hvordan kommunene kan realisere forbedringspotensialet. En analyse av kommunenes hjelp til mottakere av hjemmetjenester basert på GERIX-statistikk (SSB, Rapporter 20/3, Langørgen) som inngikk som et delprosjekt i prosjektet, viste at det var en tendens til at ytelsene pr bruker ble høyere i kommuner med høye inntekter pr innbygger enn kommuner med lave inntekter pr innbygger. Også i effektivitetsprosjektet ble det antydnet en statistisk sammenheng mellom frie inntekter i kommunen og effektivitet, om enn på et noe lavt signifikansnivå.⁴⁾

Dersom frie inntekter øker, reduseres effektiviteten.

19.3 Oppfølging

Det tas sikte på et prosjekt der formålet er å søke å identifisere faktorer som gjør at enkelte kommuner er mer effektive enn andre innenfor pleie- og omsorgssektoren. Studien skal ta utgangspunkt i resultatene fra rapporten «Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren», Frisch-senteret og Statistisk sentralbyrå mars 2000, der det er kartlagt forskjeller i effektivitet mellom kommunene. Målsettingene med prosjektet er:

- Vurdere validiteten av effektivitetstallene i Frisch-senteret/SSBs analyse
- Identifisere faktorer som gjør noen kommuner mer effektive enn andre
- Drøfte i hvilken grad resultatene fra et utvalg kommuner er overførbare til andre kommuner/kommunegrupper

⁴⁾ Signifikansnivået var 5,7 prosent.

I prosjektet skal det velges ut et utvalg kommuner/bydeler for nærmere analyser. Det velges ut noen effektive og noen mindre effektive kommuner, basert på analysen i rapporten fra Frisch-senteret/Statistisk sentralbyrå.

Det tas sikte på å rapportere fra prosjektet i kommuneøkonomiproposisjonen for 2002.

20 Rapport om forsøksloven

20.1 Omfang av forsøksvirksomheten

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, også der hvor gjeldende lovgivning ikke åpner for det. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få hjemmel for avvik fra gjeldende regelverk - dersom målet er å prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Forsøk kan derfor være et viktig element i fornyelsen av offentlig sektor.

Antall forsøk med hjemmel i forsøksloven er relativt begrenset: foreløpig ni ikke-avsluttede forsøk ved utgangen av 1999. Likevel bor ca. halvparten av landets befolkning i kommuner som på en eller annen måte berøres av forsøk som har hjemmel i forsøksloven. Ingen av forsøkene som har funnet sted eller er igangsatt siden 1993 er «rent statlige», men flere involverer statsforvaltningen.

Det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner når det gjelder forsøkernes innhold. Oversikten over gjennomførte forsøk, søknader om forsøk og andre henvendelser viser at det kan være vanskelig å avklare, og ofte virker tilfeldig, om et forsøk har behov for å hjemles etter forsøksloven eller ikke. Årsaken til at forsøksloven blir brukt kan ligge i mindre viktige bestemmelser, som egentlig er perifere i forhold til forsøkets innhold.

20.2 Forsøkslovens rolle

En gjennomgang av forsøkene som har funnet sted eller er i gang, viser klart lovens eksistensberettigelse. Disse forsøkene kunne ha blitt gjennomført uten forsøksloven - men det hadde krevd større ressurser, dersom en hadde måttet gå andre veier for å gi dem et juridisk grunnlag. Sannsynligvis hadde noen av forsøkene ikke funnet sted, dersom veien hadde vært tyngre - og resultatene sett under ett viser at det hadde vært et tap.

20.3 Liten kunnskap om forsøksloven i departementene

En undersøkelse blant samtlige departement viser at forsøksloven er lite kjent i departementene. Det må være hovedårsaken til at forsøksloven ikke har blitt brukt etter statlig initiativ. Manglende kjennskap til loven antas å føre til mindre enn optimal bruk. Ideelt sett er det en rekke tilfelle hvor bruk av forsøksmetoden burde vurderes, og hvor den ikke blir det. Departementet har derfor planlagt informasjonstiltak for år 2 000 i forbindelse med ajourføring av rundskriv om forsøksloven. Kjennskap til lovens eksistens antas å være atskillig bedre i kommunene og fylkeskommunene.

20.4 Oversikt over forsøk, pr. desember 1999

20.4.1 Delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon

I Oslo kommune er en rekke av tjenestene organisert i geografiske ansvarsområder med en særskilt administrative ledelse for hvert ansvarsområde (bydel). I hver av bydelene er det et politisk sammensatt bydelsutvalg. Den alminnelige regelen i kommuneloven er at all delegasjon fra politisk organ til administrasjon skal skje til administrasjonens øverste ledelse, det vil i Oslo si byrådet. Det er ikke adgang til å la et politisk organ styre en særskilt del av administrasjonen direkte.

Oslo kommune har i inneværende valgperiode hatt et forsøk der bydelsutvalgene har fått kompetanse til å delegere direkte til lederen av bydelens administrasjon. Kommunen har anmodet departementet om å initiere en lovendring, slik at kommunen kan følge opp dette systemet når forsøksperioden utløper. Inntil departementet har tatt stilling til om forsøket skal følges opp med reformer i lovverket, har Oslo kommune fått forlenget forsøksperioden med to år, fram til 15.12.00. Problemstillingen vil bli tatt med i et pågående lovtvklingsarbeid i departementet.

20.4.2 Direkte valg av bydelsutvalg

Kommuneloven har hjemmel for opprettelse av kommunedelsutvalg. Medlemmene til disse utvalgene skal etter kommuneloven velges av kommunestyret selv. Oslo kommune har i denne perioden hatt et forsøk med direkte valg til bydelsutvalg i 4 av de 25 bydelene.

Direkte valg til bydelsutvalg ble gjennomført samtidig med det ordinære kommunevalget i 1995. NIBR har foretatt en evaluering av forsøket, men byrådet finner det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om resultatene av forsøket og har derfor søkt om å få forlenge forsøket i ytterligere en valgperiode. Departementet har godkjent en forlengelse av forsøket, slik at det også ved valget høsten 1999 ble foretatt direkte valg til de samme bydelene.

20.4.3 Alternativ styringsordning for institusjoner

For institusjoner som går inn under sykehuslovens §1 og lov om psykisk helsevern §1 er det lovpålagt å ha et eget styre. Hordaland fylkeskommune gjennomførte i forrige valgperiode et forsøk med dispensasjon fra kravet om å opprette styre ved de psykiatriske institusjonene. Fylkeskommunen viderefører nå dette prosjektet for en ny valgperiode, og har samtidig fått godkjent en utviding av modellen til også å omfatte somatiske sykehus. Det er nå tatt kontakt med Hordaland fylkeskommune for å få inn evalueringen av forsøket, og henvist til at Sosial- og helsedepartementet kan gi dispensasjon slik at det er mulig å fortsette ordningen, dersom fylkeskommunen ønsker det.

20.4.4 Samordnet planlegging i Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune gjennomfører et forsøk der fylkeskommunen overtar Miljøverndepartementets myndighet til å avgjøre innsigelser etter plan- og bygningsloven. Avgjørelsesmyndigheten omfatter kommune- og reguleringsplaner der innsigelser ikke løses gjennom ordinær planprosess eller megling.

Fylkesmannen opprettholder sin rolle som megler i innsigelsessaker også i forsøksperioden. Forsøket startet opp 01.09.98 og har en varighet på tre år.

20.4.5 KOSTRA (Kommune-stat-rapportering)

Dette prosjektet, som har som siktemål å forbedre eksisterende datagrunnlag om ressursforbruk og produserte tjenester i offentlig sektor, ble igangsatt i 1994. I 1996 ble det gjennomført pilotforsøk i 4 kommuner der en alternativ struktur på regnskaps- og tjenesterapporteringen ble testet ut. Pilotprosjektet ble evaluert våren 1997 og erfaringene ble vurdert som gode. Prosjektet har etter dette hatt en gradvis opptrapping. Målet er en samordnet innhenting av økonomi- og tjenestedata fra alle kommunene og fylkeskommunene i år 2001.

20.4.6 Forsøk med direkte ordførervalg

20 kommuner har fått godkjent forsøk med direkte ordførervalg for valgperioden 1999-2003. Det dreier seg om kommunene Vardø (Finnmark), Evenes (Nordland), Alvdal og Trysil (Hedmark), Våle (Vestfold), Kvinesdal (Vest-Agder), Nes (Buskerud), Samnanger og Fitjar (Hordaland), Bokn (Rogaland), Ibestad, Lyngen, Skånland, Kvæfjord, Målselv og Salangen (alle i Troms) og Norddal, Vestnes, Gjemnes og Hareid (alle i Møre og Romsdal). Samtlige forsøk gjelder endret valg måte for ordfører. En kommune driver i tillegg forsøk med endring av ordførers myndighet. Viktige fellestrekk i forsøket er at ordførervalget gjennomføres samtidig med kommunestyrevalget 1999. I tillegg til kommunenes egevaluering av forsøket, legger departementet opp til en større fellesevaluering der alle forsøkskommunene deltar.

20.4.7 Forsøk med tildeling av øremerkede tilskudd som rammetilskudd

Forsøket med tildeling av øremerkede tilskudd som rammetilskudd ble vedtatt iverksatt i tilknytning til kommunal- og regionalminister Ragnhild Queseth Haarstads lokaldemokratiredegjørelse for Stortinget 19. mars 1998. Forsøket ble lagt fram for Stortinget mai 1998 (i Kommuneøkonomiproposisjonen for 1999), og Stortinget sluttet seg til at forsøket ble igangsatt. 20 kommuner er etter søknad valgt ut som forsøkskommuner, og forsøket varer i 4 år fra år 2000. I utgangspunktet er dette et forsøk som ikke trenger unntak fra gjeldende lov/forskrift, mao. er det ikke i hovedsak nødvendig å bruke forsøksloven for å iverksette forsøket. Det er imidlertid enkelte av de øremerkede tilskuddene som inngår i forsøket som er forskriftsfestet, og dette nødvendiggjør bruk av forsøksloven for å skaffe den hjemmel som behøves. Det er lagt opp til evaluering av forsøket i alle kommuner. Det er også valgt ut 20 spesielle sammenlikningskommuner.

20.4.8 Forsøk med endrede retteregler ved kommunestyrevalget 1999

Valgloven oppstiller obligatoriske måter å rette på stemmeseddelen ved kommunestyrevalget. Velgerne kan stryke og kumulere. Kristiansand kommune og Skjervøy kommune har fått godkjent søknader om å få gjennomføre et forsøk med endrede retteregler ved kommunestyrevalget 1999. Forsøket gikk ut på å sløyfe velgernes adgang til å stryke, og i stedet gi dem adgang til å kumulere ønsket antall listekandidater inntil to ganger hver.

20.4.9 Forsøk med felles økonomikontor

Departementet har godkjent et forsøk med felles økonomikontor mellom Audnedal og Marnardal kommuner. Forsøket startet opp 1.9.99 og skal vare til 1.9.2000. På bakgrunn av at økonomisjefen ikke vil ha et ansettelsesforhold i begge kommunene, har kommunene fått avvik fra kommuneloven. Kommunen skal ha både egnevaluering og evaluering fra en ekstern instans.

Del IV
V Resultatrapportering

21 Sammendrag og kapitteloversikt

21.1 Kapitteloversikt

Den resultatinformasjonen som departementet pr. i dag ser som hensiktsmessig og mulig å framlegge er samlet i del IV. I kapittel 22 drøftes enkelte prinsipper for resultatrapportering og det presenteres et opplegg for sammenlignbare kommuner. I kapittel 23 og 24 presenteres nøkkeltall både for økonomi og tjenesteyting. Departementet arbeider aktivt med å forbedre og videreutvikle informasjon til bruk i senere års proposisjoner. I dette arbeidet står KOSTRA og Fylkes-KOSTRA prosjektene (KOMMune-STat-Rapportering) sentralt. I KOSTRA og Fylkes-KOSTRA tas det sikte på å utvikle et rapporteringsopplegg for å forbedre styringsinformasjonen om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader. En av hovedmålsetningene med KOSTRA-prosjektet er å knytte aktivitetsdata og kostnadsdata bedre sammen, noe som betyr at mulighetene for å gi gode anslag på produktivitetsutviklingen blir forbedret. I kapittel 25 omtales status i prosjektet nærmere og det gis eksempler på rapportering med KOSTRA-data innen oppvekstssektoren. I kapittel 26 gis en kort oversikt over kirkelig virksomhet i 1998, og i kapittel 27 rapporteres det fra virksomheten i regional statsforvaltning.

21.2 Sammendrag

Kommuneøkonomien i 1999

- Det er fortsatt et svært høyt aktivitetsnivå i kommunesektoren, og veksten i 1999 anslås til 3,4 prosent. I 1998 og 1999 har investeringene i særlig grad vært knyttet til gjennomføringen av handlingsplanen for eldreomsorg.
- Kommunesektorens løpende utgifter økte nominelt med 8 prosent i 1999. Lønnskostnadene økte med 7,2 prosent, renteutgiftene økte med 32 prosent i 1999, og skyldes at renteøkningen i 1998 slo sterkere ut i lånerentene i 1998 enn i 1999. Investeringsutgiftene m.m. økte med om lag 11 prosent i 1999 eller i underkant av 2,5 milliard kroner. Det høye investeringsnivået har sammenheng med investeringer i sykehjemsplasser og omsorgsboliger knyttet til handlingsplanen for eldre.
- Nominelt økte kommunesektorens løpende inntekter med 6,5 prosent i 1999. Rammeoverføringene økte med 5,4 prosent, mens de øremerkede overføringene innenfor kommuneopplegget økte med 18,2 prosent. Omlegging til delvis innsatsstyrt finansiering av sykehusene og opptrapping av handlingsplanen for eldre forklarer mye av den sterke veksten i de øremerkede overføringene. Reelt økte inntektene i det samlede kommuneopplegget med 1,2 prosent i 1999. De frie inntektene anslås å gå ned med reelt 0,4 prosent fra i 1999.
- Foreløpige tall for kommunene viser at netto driftsresultat utgjorde 2,2 prosent av driftsinntektene i 1999. Dette er om lag det samme som for 1998. Beregningene er gjort på grunnlag av 393 kommuner, og viser at kommunenes netto driftsresultat fortsatt ligger svært lavt.
- Den økonomiske handlefriheten for fylkeskommunene ble ytterligere for-

verret i 1999. Samlet hadde fylkeskommunene et netto driftsresultat som utgjorde - 0,8 prosent av driftsinntektene i 1999. Dette er en nedgang på 1,2 prosentenheter fra året før. Nedgangen har sammenheng med en sterkere vekst i driftsutgiftene enn i driftsinntektene.

Foreløpige regnskapstall for 1999 viser et *underskudd før lånetransaksjoner* på 11 milliarder kroner. Til sammenligning var underskuddet 6,2 milliarder kroner i 1998. Økningen i underskuddet kan forklares med at aktiviteten økte med 3,4 prosent i 1999, mens inntektene reelt økte med 1,7 prosent. En betydelig økning i investeringene bidrar til økningen i underskuddet. I tillegg bidrar økt sysselsetting og utgifter til produktinnsats.

Kommunal tjenesteproduksjon

Det generelle inntrykket er at på 90-tallet har ressursinnsatsen økt og det leveres flere tjenester til befolkningen enn tidligere.

Kommunale tjenester

- Veksten i antall årsverk innenfor pleie- og omsorgssektoren fortsetter. Fra 97 til 98 økte årsverksinnsatsen pr. 100 innbygger over 67 år med 4 prosent. Antall plasser i alders- og sykehjem har imidlertid gått ned i perioden 1993-98 både relatert til befolkningen over 80 år og i faktiske antall plasser. I 1993 fikk 27 prosent av de eldre over 80 år et tilbud om institusjonsopphold, mens i 1998 var prosentandelen 23. Noe av denne nedgangen kan tilskrives en omlegging i kommunene, fra å drive aldershjem til sykehjemsvirksomhet.
- Barnetallet er på vei oppover igjen, og antall klasser har økt. Når det gjelder antall årsverk pr. klasse har dette holdt seg relativt stabilt på 90-tallet, med en svak økning i 1999.
- I 1998 fikk 62 prosent av alle barn mellom 1-5 år et tilbud om barnehageplass. Dette er en svak økning fra 1997, og i alt ble det om lag 3 400 nye barnehageplasser i 1998. For de aller minste barna (1-2 år) er dekningen på 39 prosent. For å oppnå full barnehagedekning for aldersgruppen 1-5 år tyder anslag på at det er behov for 25 000 nye plasser.

Fylkeskommunale tjenester

- Årsverksinnsatsen i somatiske sykehus har økt gjennom hele 90-tallet. I 1998 utgjorde antall årsverk pr. 1000 innbyggere i somatiske sykehus 12,5, noe som er en økning på 16 prosent sammenlignet med 1991. Selv om antallet sengeplasser i sykehusene er redusert noe i perioden, har både antallet utskrivinger og antallet polikliniske konsultasjoner økt årlig.
- I perioden 1991- 98 økte årsverksinnsatsen innen psykiatrien med 9 prosent, og 1998 var det 3,6 årsverk i psykiatriske institusjoner pr. 1 000 innbygger. Antall heldøgns plasser i institusjoner målt i forhold til antall innbyggere har imidlertid gått ned i samme periode med 20 prosent. Det har vært en sterk økning i antall polikliniske konsultasjoner på 90-tallet, og årsverksveksten må derfor sees i sammenheng med dette.
- I inneværende skoleår har elevtallet i skoler under lov om videregående opplæring blitt redusert. Dette har både sammenheng med mindre ungdomskull og at antallet elever som er eldre enn 16-18 år synker.

22 Prinsipper for resultatrapportering

22.1 Prinsipper for resultatrapportering

22.1.1 Generelt

I St.meld. nr.23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane ble retningslinjene for resultatrapporteringen mellom staten og kommunene trukket opp. For at staten skal kunne ivareta det overordnede ansvaret overfor kommunesektoren, er løpende tilbakemelding om utviklingen i kommunene en forutsetning. Meldingen legger derfor vekt på at det utvikles enhetlig og samlet informasjon om effekten av statens politikk, både innen økonomi og tjenesteyting.

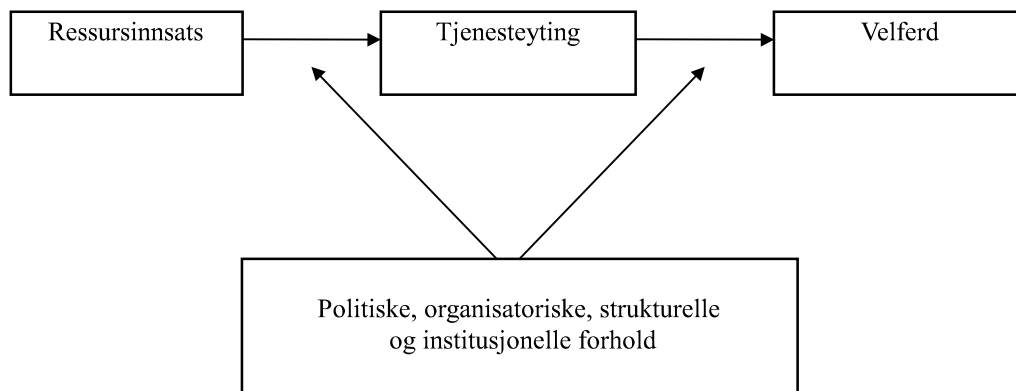
De overordnede statlige målene for kommuneforvaltningen er generelt utformet. I et desentralisert politisk system er dette både naturlig og nødvendig. Gjennom resultatrapportering kan en derfor vanskelig si noe eksakt om oppfyllelse av disse målene. Intensjonen er snarere å belyse utviklingen i kommunene i forhold til sentrale målsetninger.

22.1.2 Utviklingen i kommunesektoren i forhold til sentrale mål

I St.meld. nr. 23 (1992-93) er det lagt til grunn fem hovedmål for statlig styring:

- Behovet for ei likeverdig fordeling av goder mellom individ, samfunnsgrupper og mellom ulike geografiske områder.
- Omsynet til nasjonaløkonomien
- Rettstryggleik
- Omsynet til ei samordna og omstillingsorientert forvaltning
- Omsynet til ei berekraftig utvikling»

Det legges også stor vekt på verdien av et kommunalt selvstyre, knyttet til begrepene frihet, effektivitet og demokrati/deltagelse. Departementet legger opp til at tilbakerapportering knyttet til statens hovedmål for kommuneforvaltningen tar utgangspunkt i denne figuren som illustrerer sammenhengen mellom ressursbruken i kommunesektoren og innbyggernes velferd:



Figur 22.1 Sammenheng mellom ressursbruken i kommunesektoren og innbyggernes velferd.

Tjenesteyting og velferd

All kommunal tjenesteyting kan begrunnes i en målsetning om økt velferd. Gjennom rammefinansieringssystemet er det lagt til rette for at kommunene kan prioritere i tråd med *lokale behov og ønsker*. Størrelsen og variasjonen i ressursinnsatsen kommunene imellom vil også ha sammenheng med *strukturelle forhold* i kommunene f.eks. bosettingsmønsteret, *organisering, prioritering av tjenestene og kommunenes inntektsrammer*.

Størrelsen og variasjonen i ressursinnsats kommunene imellom kan forklares ved:

- behov for kommunale tjenester
- strukturelle forhold
- organisering
- politiske prioriteringer
- inntektsrammer

Ulikhet i behov og strukturelle forhold

De kommunale velferdstjenestene er i stor grad knyttet til ulike faser i folks liv. Barnehage og skoleplass etterspørres for barn og unge, mens de fleste i de høyere aldersgruppene etter hvert vil trenge et tilbud om eldreomsorg. Det er derfor forskjeller i alderssammensetningen i kommunene som i første rekke gir ulik etterspørsel etter tjenester. Innbyggernes utdanningsnivå, muligheter for omsorgstjenester fra familie og venner, situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet og graden av sykkelighet er andre forhold som kan gi ulikt behov for tjenester. Strukturelle forhold som ulikheter i bosettingsmønsteret vil også kunne påvirke hvor mye ressurser som er nødvendig for å oppnå et likeverdig tjenestetilbud i kommunene.

Organisering og politiske prioriteringer

Organisatoriske forhold vil på ulike måter ha betydning for ressursinnsatsen. Tjenesteproduksjonen bør legges opp slik at moderne teknologi og arbeidsmetoder blir brukt, samtidig som produksjonen er brukerorientert. Kommunenes egne prioriteringer vil også i stor grad styre hvor mye ressurser som brukes på de ulike sektorer. Selv om lovverket setter rammer for tjenesteproduksjonen, har kommunene i prinsippet stor frihet til selv å prioritere mellom områder. Kommunale prioriteringer vil både være et uttrykk for befolkningens behov for tjenester og for partipolitiske valg.

Inntektsrammer

Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsrammer bestemmes langt på vei av Regjering og Storting. I de årlige stats- og nasjonalbudsjettene fastsettes en samlet ramme for sektorens inntekter i forhold til nasjonaløkonomiske hensyn og til målsetninger for tjenesteproduksjonen. Over tid vil kommuner og fylkeskommuner ha som budsjettbetingelse at utgiftene ikke kan overstige inntektene. De enkelte kommunenes inntekter utgjøres i all hovedsak av overføringer fra staten og skatteinntekter. Overføringene gjennom inntektssystemet gjenspeiler at ressursinnsatsen i kommunene bør variere på grunn av ulikheter i behov og strukturelle forhold samt regionalpolitiske mål. Det er også til dels betydelige variasjoner i inntektene på grunn av ulikheter i skatte-

grunnlaget og i hvilken grad kommunene klarer å nyttiggjøre seg øremerkede tilskudd. Etter departementets syn er inntektsforskjeller hovedforklaringen bak forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene.

Presentasjon av nøkkeltall

a) Finansielle størrelser

Kommunal- og regionaldepartementet legger stor vekt på gjennom indikatorer og nøkkeltall å gi et helhetlig og oversiktlig bilde av utviklingen i kommuneøkonomien. Foruten Kommuneøkonomiproposisjonen, gir rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi et fyldig bilde av den økonomiske utviklingen og sektorens plass i økonomien.

I kapittel 23.7 og 23.8 gis et bilde av den finansielle situasjonen i kommuner og fylkeskommuner gitt ved utvalgte finansielle indikatorer. Gjennomgangen er basert på endelige regnskapstall for perioden 1996-98 og foreløpige regnskapstall for 1999.

Oversiktene viser i utgangspunktet utviklingen for kommuner og for fylkeskommuner under ett. Variasjonene kommunene i mellom er imidlertid til dels betydelig. Derfor er det både her og i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget en målsetning også å vise finansielle indikatorer for enkeltkommuner/fylkeskommuner eller for grupper av kommuner.

b) Kommunal tjenesteyting og velferd

Å utvikle gode mål for produksjonen og ressursforbruket i offentlig forvaltning er problematisk. I tillegg varierer det tilgjengelige datamaterialet fra sektor til sektor. De tilgjengelige indikatorene er ofte enkle og må tolkes med tilsvarende varsomhet. Spesielt vet vi pr. i dag lite om i hvilken grad tjenesteytingen gjenspeiler befolkningens behov, ønsker og preferanser.

Produksjonen er i denne proposisjonen målt i enkle måltall som antall plasser eller antall brukere av en tjeneste. Produksjonen måles derfor i snever forstand uten at det foretas kvalitative vurderinger av innholdet i tjenestene. Ved sammenligninger kommunene i mellom må en derfor være forsiktig. Ut fra dagens datagrunnlag er det lite hensiktsmessig å måle ressursinnsatsen gjennom regnskapstall. For å belyse de mer kvalitative sidene ved tjenesteytingen er det her brukt ressursinnsats målt i årsverk pr. plass. Hvis både produksjonen målt i antall plasser og ressursinnsatsen pr. plass har økt, kan dette være en indikasjon på økt verdiskapning og økt velferd. Imidlertid kan høyere ressursinnsats pr. enhet også innebære lavere produktivitet. Med andre ord, tjenesten blir dyrere å produsere uten at den er blitt forbedret.

22.2 Tall for sammenlignbare kommuner

Forskjeller mellom kommunenes tjenesteproduksjon skyldes enten forskjeller i faktorer som kommunene i liten grad kan påvirke (f.eks. størrelse, inntektsnivå og alderssammensetning) eller faktorer som kommunene kan påvirke (f.eks. politiske prioriteringer og effektivitet i produksjonen). Når vi skal sammenligne kommunenes tjenestetilbud, er det nyttig å skille disse to typene forklaringsfaktorer fra hverandre. Dette kan gjøres ved å samle kommunene i grupper som ligner hverandre med tanke på ikkepåvirkelige fakto-

rer. Forskjeller mellom kommuner innenfor disse gruppene vil da i stor grad kunne forklares med forskjeller i prioriteringer og/eller effektivitet.

Kommunene er derfor her gruppert etter inntektsnivå og innbyggertall. Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov (se nedenfor) i 1998 er brukt som mål på inntektsnivået. Frie inntekter er definert som innbetalt og fordelt skatt på inntekt og formue, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. 10 kommuner skiller seg ut med spesielt høye inntekter hovedsakelig fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Disse er plassert i en egen gruppe. Videre er de fire kommunene med høyest innbyggertall også plassert i en egen gruppe. De resterende kommunene er deretter delt inn i tre inntektskategorier, og tre kategorier etter innbyggertall.

Det er viktig å være klar over at et høyt inntektsnivå alene ikke nødvendigvis medfører at kommunen har et godt tjenestetilbud. Det bør derfor også tas hensyn til kommunens utgiftsbehov (f.eks. alderssammensetning, bosettingsmønster). Dette gjøres her ved å korrigere inntektene for ulikheter i utgiftsbehov. Kommunenes antatte utgiftsbehov er beregnet ut i fra kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kommunene i hver av de tre inntektskategoriene er referert til som kommunene med hhv. «lave inntekter», «middels inntekter» og «høye inntekter».

- kategori 1: De 25 prosent av kommunene med lavest inntekter (105 kommuner)
- kategori 2: De 50 prosent av kommunene som inntektsmessig befinner seg mellom de 25 prosent med lavest inntekter og de 25 prosent med høyest inntekter (211 kommuner)
- kategori 3: De 25 prosent av kommunene med høyest inntekter (105 kommuner)

Kommunene er gruppert på tilsvarende måte som overfor etter innbyggertall:

- kategori 1: De 25 prosent av kommunene med lavest innbyggertall (105 kommuner)
- kategori 2: De 50 prosent av kommunene som etter antall innbyggere befinner seg mellom de 25 prosent med færrest innbyggere og de 25 prosent med flest innbyggere (211 kommuner)
- kategori 3: De 25 prosent av kommunene med høyest innbyggertall (105 kommuner)

Kommunene i hver av disse kategoriene er referert til som kommunene med hhv. «lavt innbyggertall», «middels innbyggertall» og «høyt innbyggertall».

Deretter er disse seks kategoriene kombinert, slik at kommunene fordeles på 9 hovedgrupper, se tabell 22.1. I tillegg kommer gruppe 10 som består av de 10 kommunene med høyest inntekter, og gruppe 11 som består av de 4 kommunene med høyest innbyggertall.

Tabell 22.1:

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
	Gruppe 1:	Gruppe 2:	Gruppe 3:
Lave	1 kommune	52 kommuner	52 kommuner
	Gruppe 4:	Gruppe 5:	Gruppe 6:

Tabell 22.1:

Middels	45 kommuner	122 kommuner	44 kommuner
	Gruppe 7:	Gruppe 8:	Gruppe 9:
Høye	59 kommuner	37 kommuner	9 kommuner

Kommunene i hver av gruppene har dermed følgende fellestrekk, se tabell 22.2.

Tabell 22.2:

	Antall kommuner	Inntektsnivå * (100=gjennomsnitt for kommunene)	Antall innbyggere
Gruppe 1	1	Mindre enn 91,6	Færre enn 2 358
Gruppe 2	52	Mindre enn 91,6	2 358-9 096
Gruppe 3	52	Mindre enn 91,6	9 097 og over
Gruppe 4	45	91,6-108,52	Færre enn 2 358
Gruppe 5	122	91,6-108,52	2 358-9 096
Gruppe 6	44	91,6-108,52	9 097 og over
Gruppe 7	59	108,53 og over	Færre enn 2 358
Gruppe 8	37	108,53 og over	2 358-9 096
Gruppe 9	9	108,53 og over	9 097 og over
Gruppe 10	10	Mer enn 175	-
Gruppe 11	4	-	Mer enn 101 000

* Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov i prosent av landsgjennomsnittet

Når det senere refereres til landsgjennomsnitt, er dette vektet med innbyggertall.

Gjennomsnitt for kommunene i den enkelte gruppe er imidlertid ikke vektet. Dette vil si at alle kommuner i den enkelte gruppe teller likt, uavhengig av innbyggertall.

I vedlegg 5 er det for sentrale tjenester vist resultater for enkeltkommuner etter denne grupperingen. Oversikten viser i tillegg hvilke kommuner som er plassert i de ulike gruppene.

23 Kommuneøkonomien fram til 1999

23.1 Sammendrag

Høy aktivitet i 1999

Det er fortsatt en svært høy aktivitetsvekst i kommunesektoren, og veksten i 1999 anslås til 3,4 prosent. I 1998 og 1999 har investeringene i særlig grad vært knyttet til gjennomføringen av handlingsplanen for eldreomsorg, dvs. oppføring av sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Utgifter

Kommunesektorens løpende utgifter økte med 8 prosent nominelt. Lønnskostnadene økte med 7,2 prosent i 1999. Renteutgiftene økte med 32 prosent i 1999, og skyldes at renteøkningen i 1998 slo sterkere ut i lånerentene i 1998 enn i 1999. Investeringsutgiftene m.m. økte med om lag 11 prosent i 1999 eller i underkant av 2,5 milliarder kroner. Det høye investeringsnivået har sammenheng med investeringer i sykehjemsplasser og omsorgsboliger knyttet til handlingsplanen for eldre.

Inntekter

Nominelt økte kommunesektorens inntekter med 6,5 prosent. Rammeoverføringene økte med 5,4 prosent, mens de øremerkede overføringene innenfor kommuneopplegget økte med 18,2 prosent. Omlegging til delvis innsatsstyrt finansiering av sykehusene og opptrapping av handlingsplanen for eldre forklarer mye av den sterke veksten i de øremerkede overføringene. Reelt økte inntektene i kommuneopplegget med 1,7 prosent i 1999. Når det tas hensyn til oppgaveendringer mv. er vekstprosenten 1,2. De frie inntektene anslås å gå ned med reelt 0,4 prosent fra 1998 til 1999.

Om lag uendret driftsresultat for kommunene i 1999

Foreløpige tall for kommunene viser at netto driftsresultat utgjorde 2,2 prosent av driftsinntektene i 1999, omlag samme nivå som i 1998. 99-beregningene er gjort på grunnlag av 393 kommuner, og viser at kommunenes netto driftsresultat fortsatt ligger svært lavt.

Negativt driftsresultat for fylkeskommunene

Den økonomiske handlefriheten for fylkeskommunene ble ytterligere forverret i 1999. Samlet hadde fylkeskommunene et netto driftsresultat som utgjorde -0,8 prosent av driftsinntektene i 1999. Dette er en nedgang på 1,2 prosentenheter fra året før. Nedgangen har sammenheng med en sterkere vekst i driftsutgiftene enn i driftsinntektene.

Overskudd før lånetransaksjoner

Foreløpige regnskapstall for 1999 viser et underskudd før lånetransaksjoner på 11 milliarder kroner. Til sammenligning var underskuddet 6,2 milliarder kroner i 1998. Økningen i underskuddet kan forklares med at aktivitetsnivået økte mer enn inntektsnivået. En betydelig økning i investeringene bidrar til økningen i underskuddet. I tillegg bidrar økt sysselsetting og økte utgifter til produktinnsats.

23.2 Generelle utviklingstrekk

I tabell 23.1 er det vist noen indikatorer som illustrerer kommunesektorens plass i nasjonaløkonomien. Indikatorene tegner i grove trekk et relativt stabilt bilde av kommunesektorens plass innenfor nasjonaløkonomien på 1990-tallet. Den kommunale sysselsettingen i prosent av sysselsetting i *offentlig forvaltning* har imidlertid økt gradvis i perioden, og var i 1999 på 73,1 prosent. I 1990 var andelen 68,6 prosent.

Tabell 23.1: Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi. 1990 og 1995-1999.

	1990	1995	1996	1997	1998*	1999*
Bruttoprodukt i prosent av BNP ¹	10,7	11,1	10,9	10,7	11,6	11,6
Utgifter i alt i prosent av BNP ¹	19,6	18,9	18,0	17,8	19,0	19,1
Bruttorealinvesteringer i prosent av samlede investeringer i fast realkapital	8,2	8,3	7,8	9,0	8,5	9,8
Kommunal sysselsetting ² i prosent av:						
sysselsetting i alle sektorer	17,2	19,1	19,3	19,1	19,2	19,5
sysselsetting i offentlig forvaltning	68,6	71,4	71,7	72,0	72,8	73,1

* Foreløpige tall

¹ Bruttonasjonalprodukt

² Sysselsetting målt i antall timeverk

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

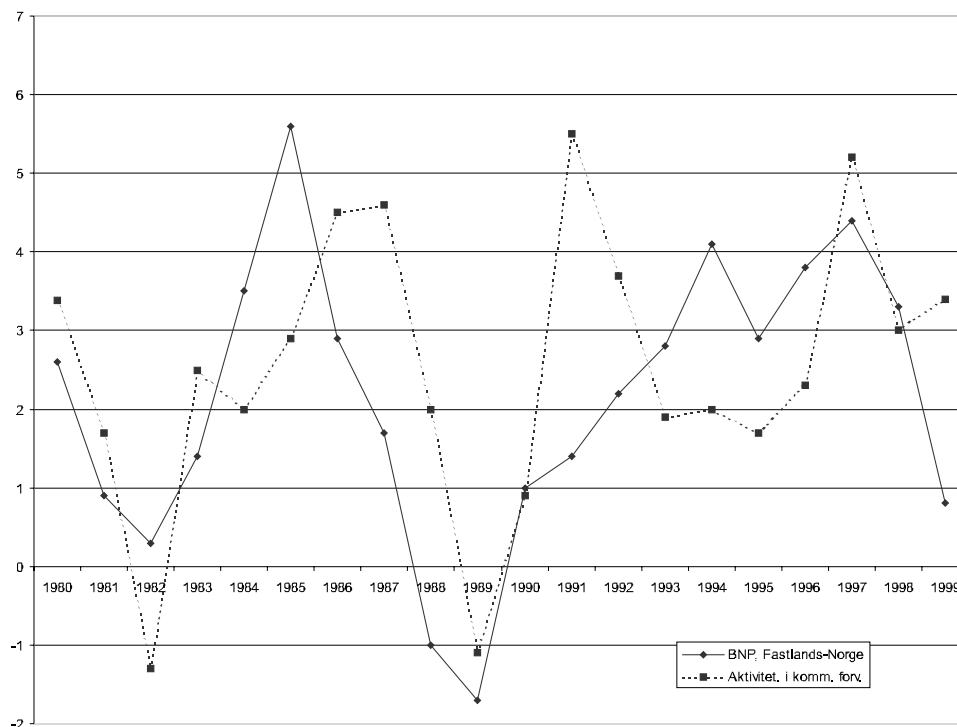
Aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator hvor sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttoinvesteringer inngår som komponenter. I figur 23.1 sammenlignes aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen med veksten i BNP for fastlands-Norge ⁵⁾

i perioden 1980-99.

Den kommunale aktiviteten økte gjennomgående betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. I årene 1993 til og med 1996 økte den økonomiske aktiviteten i kommunene svakere enn BNP for Fastlands-Norge. Dette må ses i sammenheng med at privat etterspørsel tok seg kraftig opp. I den samme perioden var den årlige aktivitetsøkningen i kommunesektoren om lag 2 prosent. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med vel 5 prosent, i første rekke som følge av høye investeringer

⁵⁾ Brutto nasjonalprodukt for Norge med unntak av oljenæringer og utenriksfart

i forbindelse med grunnskolereformen. Denne veksttakten var betydelig høyere enn BNP-veksten. I 1998 var aktivitetsveksten i kommunene noe lavere enn BNP-veksten, men likevel høyere enn aktivitetsveksten i perioden 1993-96. For 1999 anslås aktivitetsøkningen i kommunesektoren til 3,4 prosent, som er klart høyere enn veksten i fastlandsøkonomien på 0,8 prosent. Høy aktivitet de siste årene er bl.a. knyttet til handlingsplanene innenfor eldre- og helsesektoren.



Figur 23.1 Aktivitetsutvikling i kommuneforvaltningen og utviklingen i bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge 1980-99. ¹ Prosentvis endring fra året før.

¹ Foreløpige tall for 1998 og 1999.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 23.2 viser aktivitetsveksten i kommunesektoren for året 1990 og perioden 1995-99, og utviklingen i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Tabellen viser at det særlig var bruttoinvesteringene som lå bak den sterke aktivitetsveksten i 1997. Dette har først og fremst sammenheng med investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. I 1998 var det et fortsatt høyt nivå på bruttoinvesteringene, etterfulgt av ytterligere vekst i 1999. I 1998 og 1999 har investeringene i særlig grad vært knyttet til gjennomføringen av handlingsplanen innen eldreomsorgen, det vil si oppføring av sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Tabell 23.2: Aktivitetsvekst i kommuneforvaltningen. Volumendring i prosent fra året før. 1990 og 1995-1999.

	1990	1995	1996	1997	1998*	1999*
Sysselsetting ^{1 2}	2,3	0,4	2,7	1,4	2,7	2,1
Produktinnsats	2,9	3,0	0,6	3,0	5,7	4,7
Bruttoinvesteringer	-9,4	6,2	3,6	32,8	0,0	7,5
Aktivitet	0,9	1,6	2,3	5,2	3,0	3,4

* Foreløpige tall

1 Økningen i antall timeverk

2 Veksten er påvirket av arbeidsmarkedstiltak

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

I tabell 23.3 er det gjort anslag på hvordan den samlede aktivitetsveksten fra 1998 til 1999 på 3,4 prosent fordeler seg på ulike delsektorer. Aktivitetsveksten i 1999 var sterk innenfor vann- og kloakktjenester, helse- og omsorgstjenester og andre tjenester. Veksten har særlig sammenheng med økning i bruttorealinvesteringene.

Tabell 23.3: Aktivitetsutvikling i ulike deler av kommuneforvaltningen, prosentvis volumendring fra 1998 til 1999

	Aktivitet	Timeverk	Produkt-	Bruttoreal-
	i alt	i alt	innsats	investering
Kommuneforvaltningen i alt	3,4	2,1	4,7	7,5
Undervisning	-0,1	1,7	2,6	-11,4
Helse og sosial	4,4	2,7	6,6	15,3
Vann og kloakk	4,6	1,2	4,1	6,0
Andre tjenester	5,0	1,2	4,0	18,4

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Overskudd før lånetransaksjoner måles som samlede inntekter minus totale utgifter, der låne- og avdragstransaksjoner er holdt utenom. Totale utgifter omfatter løpende utgifter og utgifter til bruttoinvesteringer. Overskuddet før lånetransaksjoner, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommuneforvaltningens netto fordringsposisjon.

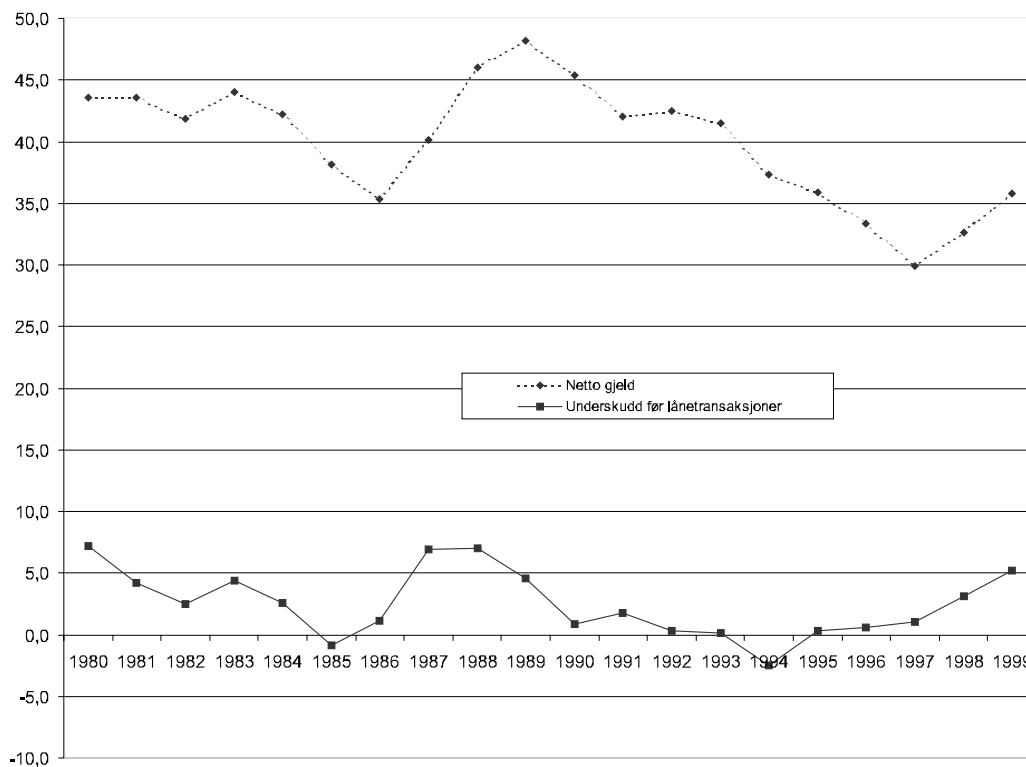
Foreløpige regnskapstall for 1999 viser et underskudd før lånetransaksjoner på 11 milliarder kroner. Til sammenligning var underskuddet 6,2 milliarder kroner i 1998. Økningen i underskuddet kan forklares ved at aktiviteten økte med 3,4 prosent i 1999, mens inntektene reelt økte med 1,7 prosent. ⁶⁾

En betydelig økning i investeringene bidrar til økningen i underskuddet. I tillegg bidrar økt sysselsetting og utgifter til vareinnsats.

⁶⁾ Den reelle veksten er 1,2 prosent når det tas hensyn til oppgavekorrigeringer m.v.

Underskuddet i 1999 medfører at netto gjeld, målt som andel av inntektene, øker fra 1998. Nettogjeldsandelen i 1999 var 35,8 prosent.

Figur 23.2 viser utviklingen i kommuneforvaltningens underskudd før lånetransaksjoner og netto gjeld i perioden 1980-99.



Figur 23.2 Kommuneforvaltningens underskudd før lånetransaksjoner og netto gjeld 1980-99. Prosent av samlede inntekter.

Kilde: (Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Finansdepartementet)

23.3 Utgifter i 1999

Omtalen av utviklingen i kommunesektorens utgifter for 1999 bygger på foreløpige regnskapstall for kommuner og fylkeskommuner fra SSB. Endelige regnskapstall for 1999 vil foreligge høsten 2000.

Tabell 23.4 viser utgifter i kommuneforvaltningen i 1998 og 1999. Fra 1998 til 1999 økte de løpende utgiftene med 8,0 prosent, eller om lag 15 milliarder kroner. Hoveddelen av kommuneforvaltningens utgifter er lønnskostnader, produktinnsats og produktkjøp. Disse utgiftene økte med 7,0 prosent fra 1998 til 1999.

Renteutgiftene økte med vel 32 prosent fra 1998 til 1999. Dette skyldes at renteøkningen i 1998 slo sterkere ut i lånerentene i 1999 enn i 1998. Kapitalutgiftene ⁷⁾

økte med 9,7 prosent.

⁷⁾ Med kapitalutgifter menes anskaffelse av fast realkapital, kjøp av fast eiendom og kapitaloverføringer til næringsvirksomhet.

Tabell 23.4: Utgifter i kommuneforvaltningen i 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent.

	Regn- skap 1998	Anslag 1999	Endring i pro- sent 98/99 ¹
Løpende utgifter	186 286	201 174	8,0
Lønnskostnader, produktinnsats, produktkjøp	160 238	171 442	7,0
Renter	4 829	6 384	32,2
Overføringer til private	19 958	21 436	7,4
Overføringer til staten	1 515	1 476	-2,6
Overføringer til kommunal forretningsdrift	-254	436	271,7
Kapitalutgifter	24 793	27 187	9,7
Utgifter i alt	211 079	228 361	8,2

¹ Foreløpige tall

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 23.5 gir en oversikt over lønnskostnader, andre driftskostnader inkl. reparasjoner og bruttoinvesteringer for årene 1995, 1998 og 1999. De samlede lønnskostnadene i kommunesektoren steg med 7,2 prosent fra 1998 til 1999. Dette er noe lavere enn den årlige gjennomsnittlige veksten fra 1995 til 1999, som var 7,5 prosent. Oslo har sterkere vekst i lønnskostnader enn kommunesektoren for øvrig.

Andre driftskostnader inkludert reparasjoner, økte noe mer fra 1998 til 1999 enn årlig gjennomsnittlig økning fra 1995 til 1999. Bruttoinvesteringene økte mindre fra 1998 til 1999 enn årlig gjennomsnittlig økning fra 1995 til 1999. Det var likevel en betydelig økning i investeringene i 1999. Årsaken er bl.a. investeringer i sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Tabell 23.5: Kommunesektorens lønnskostnader, andre driftskostnader inkl. reparasjoner og bruttoinvesteringer. 1995 og 1998-1999. Millioner kroner og endring i prosent.

	Mill kr	Mill kr	Mill kr	Pst endr.	Pst endr.
	1995	1998	1999 ¹	95/99 ²	98/99
Lønnskostnader i alt	93 181	116 331	124 664	7,5	7,2
Fylkeskommunene	25 274	32 468	34 477	8,1	6,2
Kommunene ekskl. Oslo	57 877	71 340	76 599	7,3	7,4
Oslo	10 030	12 523	13 588	7,9	8,5
Andre driftskostnader inkl. reparasjoner i alt	34 674	40 459	43 068	5,6	6,4
Fylkeskommunene	10 392	12 215	12 976	5,7	6,2
Kommunene ekskl. Oslo	20 122	23 801	25 237	5,8	6,0
Oslo	4 160	4 443	4 855	3,9	9,3
Bruttoinvesteringer i alt	15 901	23 544	26 032	13,1	10,6
Fylkeskommunene	3 805	4 809	5 183	8,0	7,8
Kommunene ekskl. Oslo	10 220	15 654	17 380	14,2	11,0

Tabell 23.5: Kommunesektorens lønnskostnader, andre driftskostnader inkl. reparasjoner og bruttoinvesteringer. 1995 og 1998-1999. Millioner kroner og endring i prosent.

Oslo	1 876	3 081	3 469	16,6	12,6
------	-------	-------	-------	------	------

1 Foreløpige tall

2 Årlig gjennomsnittlig endring.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

23.4 Inntekter i 99

Tabell 23.6 viser utviklingen i kommunesektorens inntekter fra 1988 til 1999. Inntektsveksten er vist både i løpende og faste priser. Årlig gjennomsnittlig vekst i perioden vises i prosent. Fra 1998 til 1999 økte inntektene reelt i kommuneopplegget med 1,7 prosent. Når det tas hensyn til oppgaveendringer m.v. er vekstprosenten 1,2 prosent. De frie inntektene anslås å gå ned med reelt 0,4 prosent fra 1998 til 99.⁸⁾

Tabell 23.6: Endringer i kommunesektorens inntekter fra året før, 95-99, og årlig gjennomsnittlig vekst 1988-99

	Regnskap			Anslag	Anslag
	95/96	96/97	97/98	98/99	88/99
Løpende inntekter, løpende priser ¹	4,6	6,9	5,3	6,5	5,2
Sum inntekter kommuneopplegget, løpende priser ²	4,9	6,9	5,0	5,7	5,1
Sum inntekter kommuneopplegget, faste priser ³	1,3	3,5	-0,2	1,7	2,2

1 Inkl. tilskudd til flyktninger, arbeidsmarkedstiltak, renteinntekter m.m. Veksten fra 1988 til 1999 er beregnet eksklusive bygg og anleggsutgifter.

2 Ekskl. tilskudd til flyktninger, arbeidsmarkedstilskudd, renteinntekter m.m.

3 Eksl. korreksjon for oppgaveendringer m.v.

23.4.1 Løpende inntekter

Tabell 23.7: Inntekter i kommuneforvaltningen i 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent. Nominelle tall.

	Regnskap 1998	Anslag 1999*	Endr. i pst. 98/99*
Gebyrer	28 071	30 824	9,8
Renter	4 291	5 803	35,2
Skatter i alt	88 640	89 710	1,2
herav skatt på inntekt og formue	85 469	86 842	1,6
Overføringer fra staten	79 103	86 946	9,9
Rammeoverføringer	46 699	49 199	5,4

⁸⁾ Dette anslaget er korrigert for oppgaveendringer. Prisveksten fra 1998 til 1999 er anslått til 3,9 prosent.

Tabell 23.7: *Inntekter i kommuneforvaltningen i 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent. Nominelle tall.*

Øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget	25 635	30287	18,2
Øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget ¹	6 770	7 460	10,2
Andre innenlandske overføringer	2 643	2 560	-3,1
Løpende inntekter	202 748	215 843	6,5
Inntekter i kommuneopplegget ²	186 673	197 280	5,7

1 Tilskudd til flyktninger, arbeidsmarkedstilskudd m.m.

2 Ekskl. tilskudd til flyktninger, arbeidsmarkedstilskudd, renteinntekter og bygg- og anleggsgebyrer m.m som holdes utenfor når veksten i kommuneopplegget beregnes.

* Anslag

Tabell 23.7 viser utviklingen i kommunesektorens inntekter fra 1998 til 1999. Etter foreløpige regnskapstall steg de løpende inntektene med 6,5 prosent fra 1998 til 1999, noe i overkant av en prosent mer enn antatt i fjorårets kommuneøkonomiproposisjon.

Oppjusteringen av inntektsanslaget skyldes i hovedsak oppjustering av anslaget for rente- og gebyrinntekter. Skatteinntangen er også noe høyere enn forventet. Den samlede skatteveksten fra 1998 til 1999 var 1,2 prosent. Ordinær skatt på inntekt og formue økte med 1,6 prosent. De samlede skatteinntektene utgjorde 89,7 milliarder kroner, noe som er om lag 150 millioner høyere enn antatt i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000.

Overføringer fra staten økte med 9,9 prosent fra 1998 til 1999. I 1999 økte rammeoverføringer med 5,4 prosent, mens de øremerkede tilskuddene økte 18,2 prosent. Årsaken til den sterke veksten i øremerkede tilskudd er først og fremst omlegging til delvis innsatsstyrt finansiering av sykehusene og opptrapping av tilskuddene knyttet til gjennomføring av handlingsplanen for eldreomsorgen. Gebyrinntektene økte med 9,8 prosent fra 1998 til 1999.

Tabell 23.8: *Endringer i kommunesektorens inntekter 1998-99 og årlig gjennomsnittlig vekst 88/99.*

	Endring i prosent 98/99*	Endring i prosent 88/99 ^{1*}
Skatteinntekter ²	1,2	3,9
Overføringer fra staten ³	9,9	5,3
derav		
Rammeoverføringer	5,4	2,6
Øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget	18,2	13,1
Gebyrer ⁴	10,7	7,4

1 Årlig gjennomsnittlig vekst

2 Skatteinntektene (skatter i alt) er korrigert for tilskudd til folketrygden

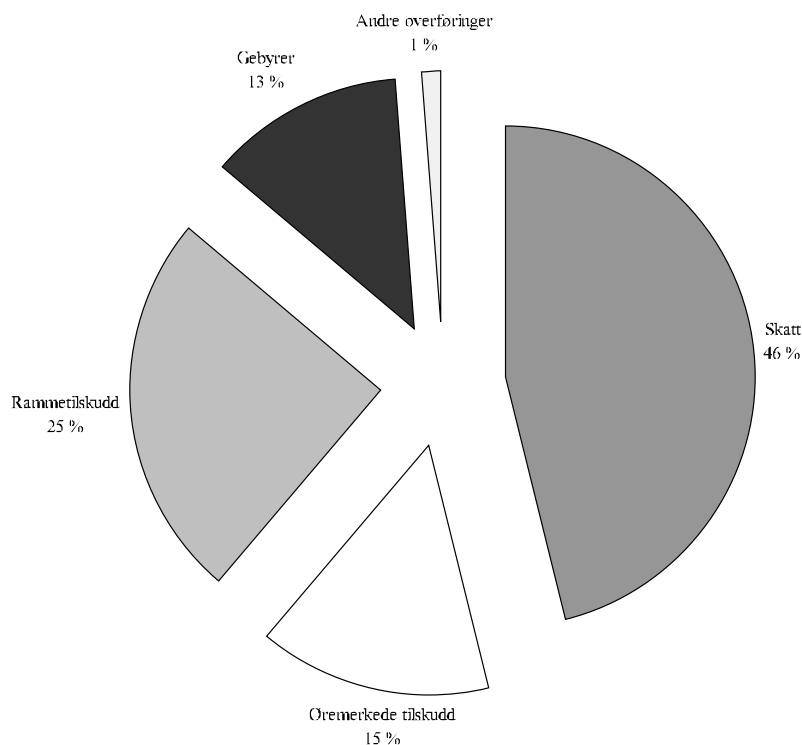
3 Overføringer fra staten er korrigert for øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget

4 Dette gebyranslaget avviker fra gebyranslaget i tabell 23.7 fordi bygge- og anleggsgebyrene er holdt utenom.

* Anslag

Tabell 23.8 gir en oversikt over endringer i kommunesektorens inntekter i perioden 1988-99. Skatteinntektene (skatter i alt) hadde en årlig gjennomsnittlig vekst på 3,9 prosent fra 1988 til 1999. Overføringer fra staten (ekskl. øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget) hadde i samme periode en gjennomsnittlig vekst på 5,3 prosent. Den gjennomsnittlige veksten i rammeoverføringer var i perioden 2,6 prosent, mens de øremerkede overføringene hadde en årlig gjennomsnittlig vekst på 13,1 prosent.

Figur 23.3 viser sammensetningen av inntektene innenfor kommuneopplegget i 1999. Skatten utgjorde den største delen av inntektene med 46 prosent, deretter følger overføringene med 40 prosent. Av dette var 25 prosent rammeoverføringer, mens i overkant av 15 prosent var øremerkede tilskudd. Gebyrer og andre overføringer utgjorde hhv. 13 og 1 prosent av kommunesektorens inntekter.



Figur 23.3 Fordeling av inntektene innenfor kommuneopplegget i 1999: skatt, overføringer og andre innenlandske overføringer og gebyrer i prosent av inntekter i alt. Inntekter i alt er korrigert for arbeidsmarkedstiltak og tilskudd til flyktninger m.v., renteinntekter og interne bygg og anleggsgebyrer.

23.4.2 Ordinær skatt på inntekt og formue

Tabell 23.9: Ordinær skatt på inntekt og formue i kommunesektoren 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent fra året før, løpende priser.

	1995	1998	1999	95/99 1	98/99
Kommunene unntatt Oslo	40 201	46 318	48 213	4,5	4,1
Oslo	11 293	14 282	13 276	4,2	-7,0

Tabell 23.9: Ordinær skatt på inntekt og formue i kommunesektoren 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent fra året før, løpende priser.

Fylkeskommunene unntatt Oslo	21 076	24 869	25 353	4,7	1,9
Kommunesektoren i alt	72 570	85 469	86 842	4,5	1,6

1 Årlig gjennomsnittlig endring

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 23.9 viser ordinær skatt på inntekt og formue i kommunesektoren for årene 1995, 1998 og 1999. Fra 1998 til 1999 økte de ordinære skattene for kommuneforvaltningen med 1,6 prosent. Dette var atskillig lavere enn den årlige gjennomsnittlige veksten fra de siste fire årene som lå på 4,5 prosent.

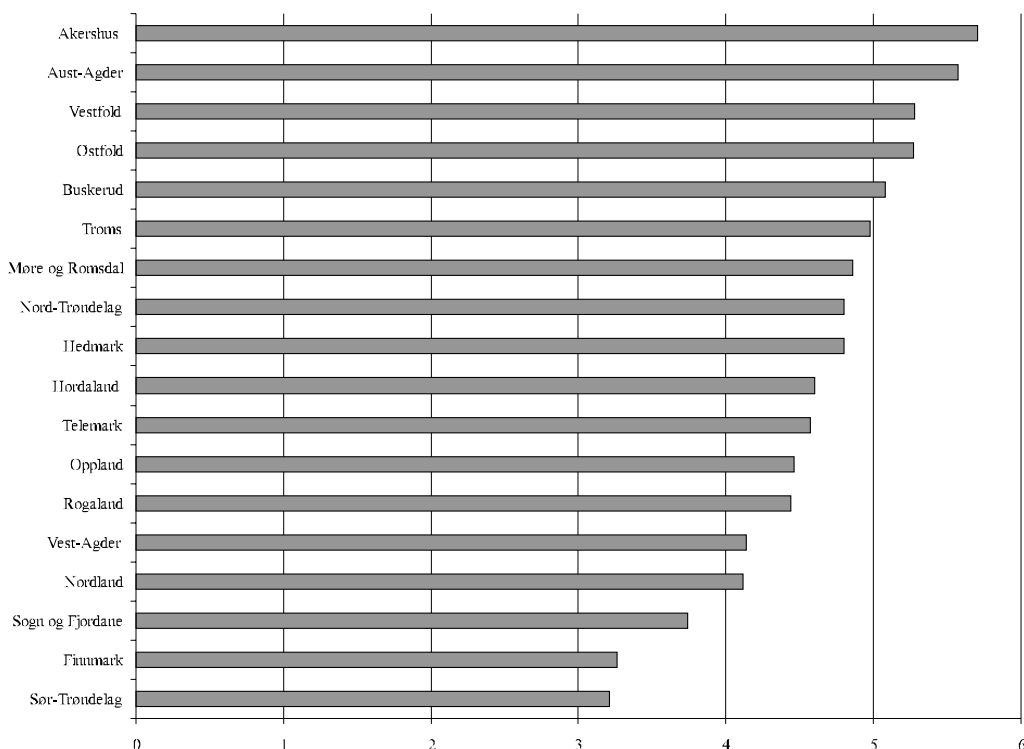
Skatteveksten fordelte seg med en vekst på 4,1 prosent for kommunene utenom Oslo og 1,9 prosent for fylkeskommunene utenom Oslo. For Oslo ble skatteinntektene redusert med om lag 1 milliard i 1999, og har sammenheng med avviklingen av selskapsskatten som kommunal skatt. Den lave skatteveksten for Oslo skyldes omgjøring av selskapsskatt. I tillegg bidro ny informasjon fra skatte- og korreksjonsoppgjørene i forbindelse med likningsresultatet for personlige skatteyttere for inntektsåret 1998 til en nedjustering av skatteanslaget for 1999. Nedjusteringen ble knyttet til lavere gevinster og høyere tap ved realisasjon av aksjer, og det sterke fallet i aksjekursene i andre halvår i 1998.

Tabell 23.10: Skattevekst pr innbygger i kommunene i 1999 etter inntektsnivå. Kommunene er gruppert etter grensene for skatteutjevning og skattetrekk i inntektssystemet i 1999.¹

	Antall kommuner	Vekst i prosent
Kommuner med skatteinntekt pr innbygger under 106 prosent	374	3,9
Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger fra 106 - 140 prosent	44	-2,8
Kommuner med skatteinntekt over 140 prosent. av landsgjennomsnitt	17	-0,5
Kommunene i alt	435	1,7

¹ Gjennomsnittet er vektet med folketallet i gruppa. Det betyr at hvor mye den enkelte kommune teller avhenger av folketallet i kommunen.

I tabell 23.10 er veksten i kommunenes skatteinntekter gruppert etter kommunenes inntektsnivå målt ved skatteinntekt pr. innbygger. Kommunene er inndelt i tre grupper: Minsteinntektskommunene med en gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger lavere enn 106 prosent av landsgjennomsnittet, kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 106 og 140 prosent og kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene som får skatteutjevning hadde i 1999 den sterkeste veksten med 3,9 prosent. For de øvrige kommunene ble skatteinntektene redusert i 1999. Kommuner med skatteinntekter mellom 106 og 140 prosent hadde en reduksjon i skatteinntektene på 2,8 prosent, mens kommuner med over 140 prosent fikk skatteinntektene redusert med 0,5 prosent.

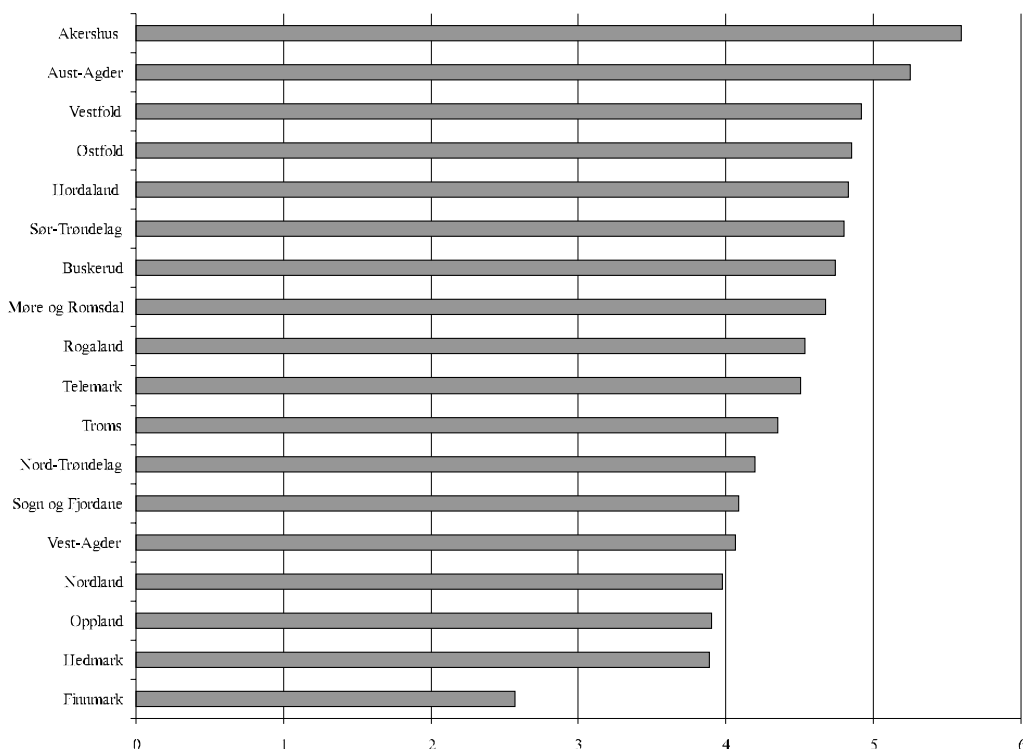


Figur 23.4 Ordinær skatt på inntekt og formue i fylkeskommunene eksklusive Oslo 1995-99, gjennomsnittlig årlig vekst.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Figur 23.4 viser gjennomsnittlig årlig skattevekst for fylkeskommunene i perioden 1995-99. Skatteveksten varierer fra 5,7 prosent i Akershus som hadde den sterkeste veksten, til 3,2 prosent i Sør-Trøndelag der skatteveksten var lavest.

Figur 23.5 viser gjennomsnittlig skattevekst fra 1995 til 1999 for kommunene gruppert fylkesvis. Lavest gjennomsnittlig skattevekst i perioden finner vi i Finnmark med 2,6 prosent. Kommunene i Akershus hadde den sterkeste skatteveksten på 5,6 prosent.

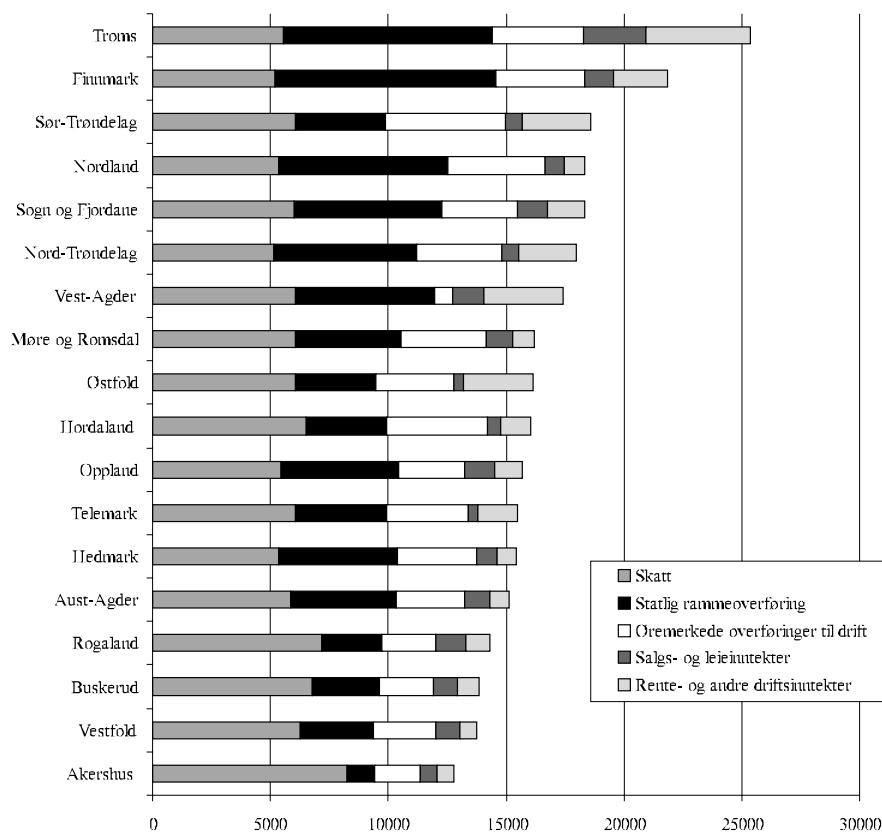


Figur 23.5 Ordinær skatt på inntekt og formue i kommunene eksklusive Oslo 1995-99, gjennomsnittlig årlig vekst.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

23.4.3 Driftsinntekter i 1998 for kommunene og fylkeskommunene

Av figur 23.6 framgår sammensetningen av de samlede driftsinntektene i fylkeskommunene pr. innbygger i 1998 fordelt på skatteinntekter, rammeoverføringer, øremerkede overføringer, salgs- og leieinntekter og renter og andre driftsinntekter. Et høyt inntektsnivå for en fylkeskommune trenger ikke nødvendigvis innebære at den kan gi innbyggerne et tjenestetilbud over landsgjennomsnittet, fordi fylkeskommunen kan ha en mer kostnadskrevende struktur enn en gjennomsnittlig fylkeskommune. Troms fylkeskommune hadde det høyeste inntektsnivået med 25 340 kroner pr. innbygger. Her utgjør de statlige rammeoverføringene den største andelen av inntektene. Akershus fylkeskommune har det laveste inntektsnivået med 12 793 kroner pr. innbygger. For Akershus utgjør skatten den største delen av inntektene. Inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene korrigert for forskjeller i utgiftsbehov er vist i kapittel 23.6.3.

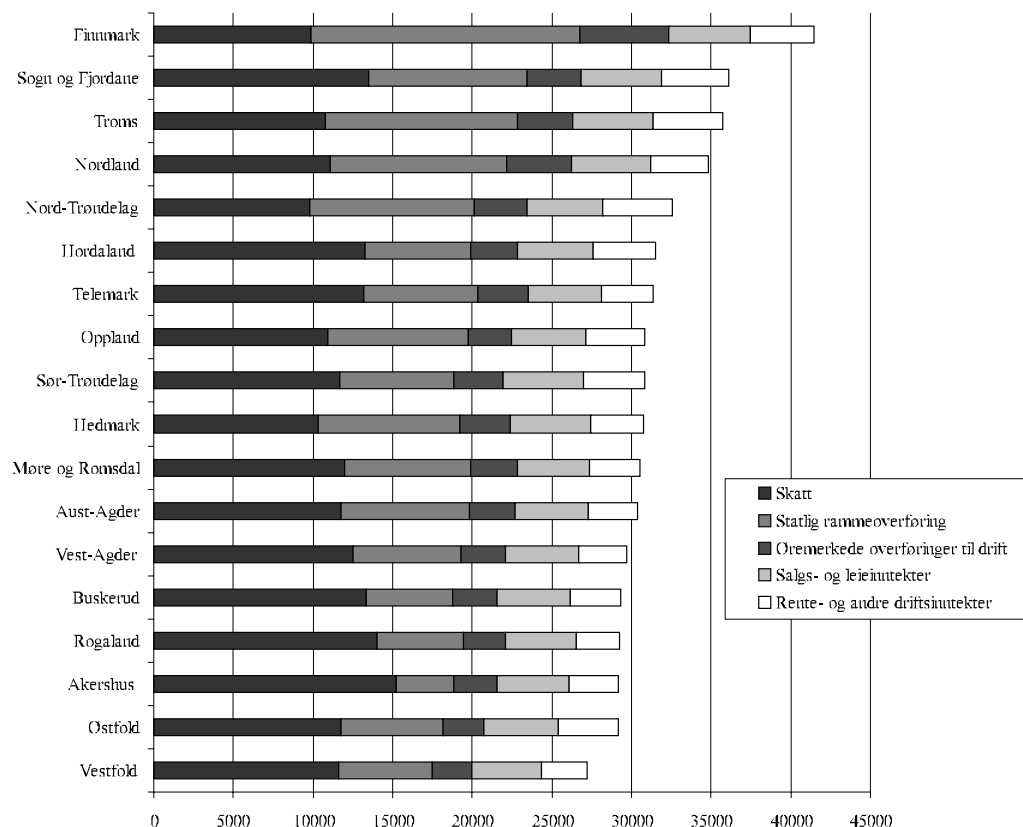


Figur 23.6 Fylkeskommunenes inntekter i 1998 fordelt på inntektsart, eksklusive Oslo. Kroner pr. innbygger.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Figur 23.7 viser sammensetningen av de samlede inntektene for kommunene gruppert fylkesvis i 1998 fordelt på skatteinntekter, rammeoverføringer, øremerkede overføringer, salgs- og leieinntekter og renter og andre driftsinntekter. Som for fylkeskommunene behøver ikke et høyt inntektsnivå for en kommune nødvendigvis å innebære at den kan gi innbyggerene et tjenestetilbud over landsgjennomsnittet. Kommunene i Finnmark har de høyeste inntektene med 41 484 kroner pr. innbygger. De statlige rammeoverføringene utgjør her den største andelen av inntektene. De laveste gjennomsnittlige inntektene har kommunene i Vestfold med 27 202 kroner pr. innbygger. Her utgjør skatten den største andelen av inntektene. Inntektsforskjeller mellom kommunene gruppert fylkesvis korrigert for forskjeller i utgiftsbehov er vist i kapittel 23.6.2.

Det er en klar tendens til at de kommunene og fylkeskommunene som har det høyeste nivå på de frie inntektene (skatt og rammeoverføringer) også har mest inntekter fra øremerkede tilskudd. Årsaken er at en rekke øremerkede tilskudd krever kommunal medfinansiering. Kommuner med høye nivå på de frie inntektene kan derfor i størst grad nyttiggjøre seg denne typen tilskudd. Sammenlignet med tidligere år er inntektsfordelingen både i fylkeskommunene og kommunene relativt stabil.



Figur 23.7 Kommunenes inntekter i 1998 fordelt på inntektsart, eksklusive Oslo. Kroner pr. innbygger.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

23.5 Fordeling av utgifter etter formål i 1998

Kommunesektoren samlet

Kommunesektorens driftsutgifter viste en vekst på 8,9 prosent fra 1997 til 1998. Utgiftene økte med 16 milliarder til 195 milliarder kroner.⁹⁾

Nesten halvparten av kommunesektorens utgifter går til helse- og sosialformål. I alt ble det i 1998 brukt i overkant av 94 milliarder kroner på helse- og sosialsektoren. I underkant av 30 prosent av kommunesektorens utgifter går til undervisningsformål. I 1998 ble det brukt om lag 57 milliarder kroner på undervisning. Veksten i driftsutgiftene til undervisning var i 1998 nærmere 12 prosent. Det er utgiftene innenfor grunnskole og særlig SFO som har bidratt til den relativt sterke veksten. For helse- og sosialsektoren var utgiftsveksten i 1998 nær 9 prosent. Det er særlig innenfor somatiske spesialisttjenester og pleie- og omsorgstjenesten at utgiftsveksten har vært størst.

⁹⁾ Driftsutgiftene defineres her som sum art 1 til art 38 i kommuneregnskapet.

Fylkeskommunene

For fylkeskommunene økte driftsutgiftene med 7,7 prosent i 1998. Dette innebærer en økning på 4,2 milliarder kroner i forhold til 1997. Sterkest var veksten i administrasjons- og fellesutgifter, mens tunge sektorer som helsevern og undervisning økte med hhv. 8,7 og 6,6 prosent tilsvarende 2,8 og 0,9 milliarder kroner. Svakest prosentvis vekst finner vi for utgifter til samferdselsformål, som hadde en økning på 0,6 prosent eller 30 millioner kroner. Samferdselsformål utgjør 8 prosent av driftsutgiftene.

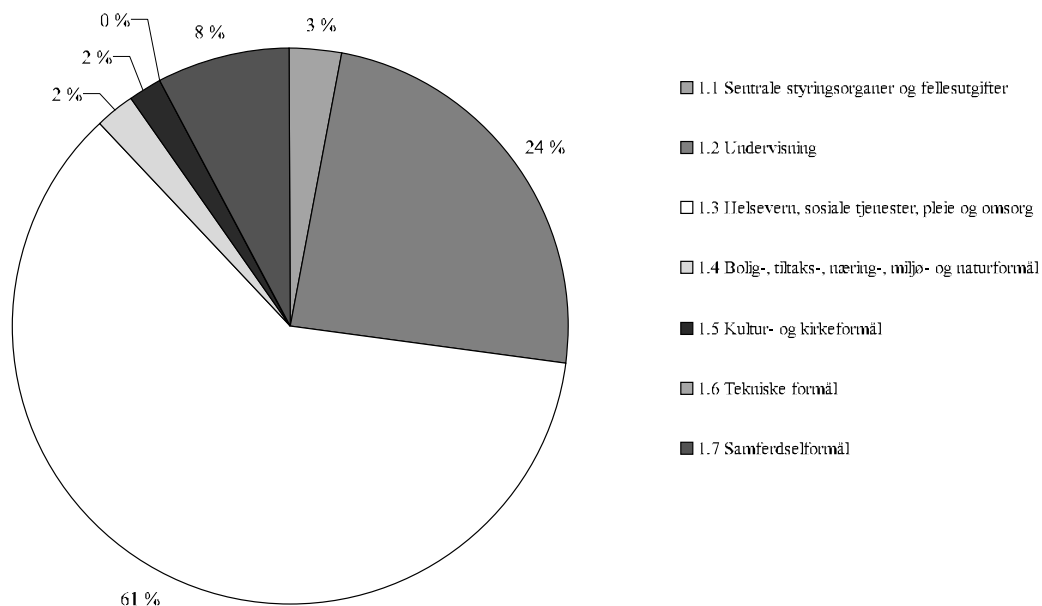
57,6 prosent av driftsutgiftene i fylkeskommunene er lønnsutgifter. De største lønnsandelene finner vi i sektorene undervisning og helsevern.

Tabell 23.11: Fylkeskommunene. Driftsutgifter etter hovedkapittel. Millioner kroner 1998.

		I alt Post 01-38	Pst.vis forde- ling	Pst.vis endring	Lønn i pst av utgifter	Lønn i pst av utgifter
	Hovedkapittel	1998	1998	1997-98	1998	1997
1.1	Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	1 866	3,1	14,3	48,4	46,3
1.2	Undervisning	14 310	24,1	6,6	70,1	70,6
1.3	Helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg	36 063	60,8	8,7	63,0	61,6
1.4	Bolig-, tiltaks-, næring-, miljø- og naturformål	1 206	2,0	11,1	14,4	18,5
1.5	Kultur- og kirkeformål	1 125	1,9	7,8	17,8	17,8
1.6	Tekniske formål	58	0,1	7,2	45,6	41,1
1.7	Samferdselsformål	4 652	7,8	0,6	1,1	1,1
	I alt	59 279	100,0	7,7	57,6	56,5

Kilde: (Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mars 2000.)

De to klart største sektorene helsevern og undervisning legger beslag på hhv. 61 og 24 prosent av driftsutgiftene, jf. figur 23.8. Siden 1991 har utgiftsandelen til helsesektoren økt med om lag 2,5 prosentenheter, mens undervisningsandelen har gått ned med 0,7 prosentenheter. Samferdselssektoren har også blitt relativt mindre i perioden. Andelen har gått ned med 2,6 prosentenheter.



Figur 23.8 Fordeling av driftsutgifter på hovedkapittel. Fylkeskommunene. 1998.

Kommunene inkl. Oslo

I 1998 økte driftsutgiftene for kommunene med 9,5 prosent, noe som tilsvarer 11,8 milliarder kroner. Undervisningssektoren hadde sterkest økning med en vekst på nærmere 14 prosent eller om lag 5 milliarder kroner, mens utgiftsøkningen innenfor helse og omsorg utgjorde i underkant av 9 prosent tilsvarende 4,7 milliarder kroner.

Lønnsutgiftene utgjorde i 1998 63 prosent av driftsutgiftene i kommunene. Lønnsandelen var størst også i kommunene i sektorene for undervisning og helse og omsorg.

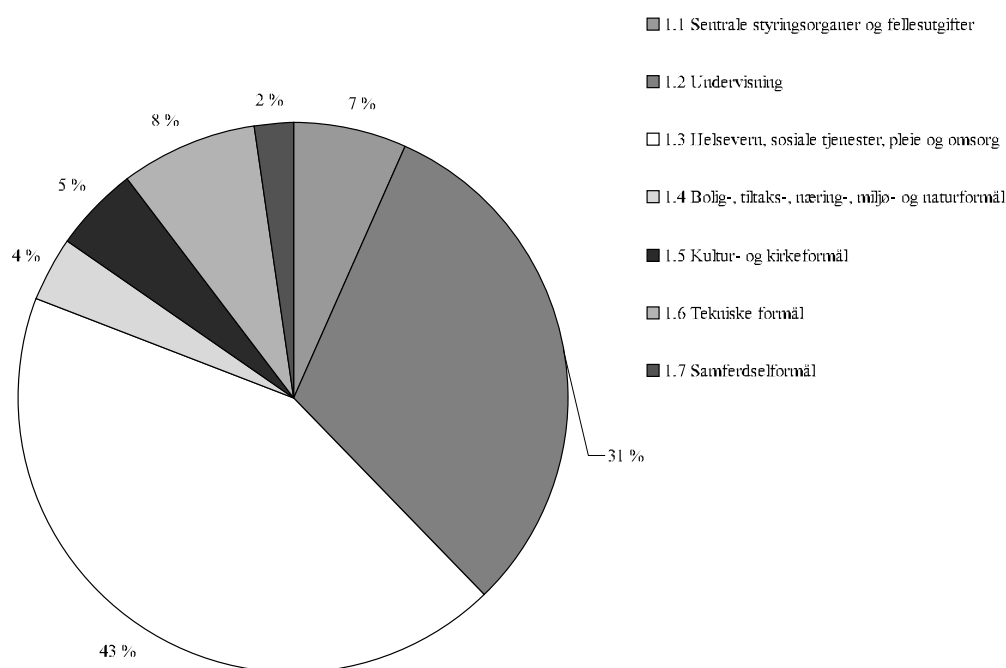
Tabell 23.12: Kommunene inkl. Oslo. Driftsutgifter etter hovedkapittel. Mill. kr. 1998.

	I alt Post 01-38	Pst.vis forde- ling	Pst.vis endring	Lønn i pst av utgifter	Lønn i pst av utgifter
Hovedkapittel	1998	1998	1997-98	1998	1997
1.1 Sentrale styringsorganer og fellesutgifter	9098	6,7	9,6	52,2	50,3
1.2 Undervisning	42258	31,1	13,7	78,3	77,1
1.3 Helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg	58342	43,0	8,7	65,2	64,7
1.4 Bolig-, tiltaks-, næring-, miljø- og naturformål	5177	3,8	2,5	34,4	35,8
1.5 Kultur- og kirkeformål	6933	5,1	5,8	36,3	37,3
1.6 Tekniske formål	10708	7,9	6,1	44,6	43,6
1.7 Samferdselformål	3173	2,3	1,8	12,0	12,3
I alt	135690	100,0	9,5	62,9	61,8

Kilde: (Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mars 2000.)

Figur 23.9 viser hvordan driftsutgiftene i 1998 fordeler seg på de ulike hovedkapitler for kommunene. Sektorene for helse- og omsorg og undervisning er de klart største med hhv. 43 og 31 prosent av de samlede driftsutgiftene. Siden 1991 har undervisningsandelen økt med 2,5 prosentenheter, mens andelen til helse og sosial har gått ned med om lag 0,5 prosentenheter. Denne utgiftsøkningen innenfor undervisningssektoren kan bl.a. forklares med 6-årsreformen.

For en mer detaljert framstilling av fylkeskommunenes og kommunenes driftsutgifter etter formål i 1998 vises det til vedlegg 8 i marsrapporten for år 2000 fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



Figur 23.9 Fordeling av driftsutgifter på hovedkapittel. Kommunene inkl. Oslo. 1998.

23.6 Vekst i frie inntekter og inntektsvariasjoner kommunene i mellom

Sammendrag

Kapittelet viser vekst i kommunesektorens frie inntekter (skatt på inntekt og formue og rammeoverføringer) fra 1985 til 1999, og inntektsvariasjoner kommunene i mellom i 1999.

I perioden 1990-99 var det en årlig gjennomsnittlig vekst på 3,3 prosent for kommunene. Det var kommunene med lavest nivå på frie inntekter som hadde størst vekst fra 1990 til 1999, med et gjennomsnitt på 3,5. Kommuner med store inntekter fra kraftforetak hadde lavest vekst med 1,1 prosent. I siste halvdel av 90-tallet var den årlige gjennomsnittlige veksten i frie inntekter for kommunene 4,2 prosent. Når det gjelder nivå på frie inntekter i 1999 ligger Oslo

over landsgjennomsnittet, men Oslo hadde en lavere vekst fra 1990-99 enn gjennomsnittet.

Hittil på 1990-tallet har gjennomsnittlig vekst i frie inntekter for fylkeskommunene (eksklusive Oslo) vært på 3,4 prosent. Akershus fylkeskommune har hatt den sterkeste veksten i denne perioden, mens Troms har hatt den laveste veksten i frie inntekter.

Kommunenes frie inntekter i 1999 varierer betydelig kommunene i mellom. Det er de minste kommunene som har det høyeste inntektsnivået. Det er også store regionale variasjoner. De nordnorske kommunene og Oslo har generelt et høyere nivå på de frie korrigerte inntektene enn landet for øvrig, men også Sogn og Fjordane og Akershus ligger over landsgjennomsnittet. Lavest inntektsnivå har kommunene i Vestfold.

Om særskilte forhold i 1999:

Bortfall av selskapsskatten som kommunal skatt fra 1999 førte til at kommuner med lav andel selskapsskatt fikk en betydelig økning av sine skatteinntekter i 1999. Som følge av innføring av løpende inntektsutjevning fra 2000 omfattes ikke skatteinntekter i 1998 og 1999 av inntektsutjevningsordningen. Det betyr at de kommunene som fikk en betydelig økning i sine skatteinntekter i 1999 vil få beholde denne merinntekten. Dette vil imidlertid være en engangsinnpekt knyttet til 1999.

23.6.1 Vekst i frie inntekter i perioden 1985-99

Om beregningene

Med frie inntekter menes inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere uten andre bindinger enn lover og forskrifter. Som frie inntekter regnes i vekstberegningene skatt på inntekt og formue (eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter) og rammetilskudd inkludert skjønnstilskudd. I dette avsnittet omtales utviklingen i de enkelte kommuners og fylkeskommuners frie inntekter fra 1985 til 1999 målt i kroner pr. innbygger. Skatteinntektene for 1987-92 er fratrasket tilskudd til folketrygden.

Tabellene i vedlegg 2 viser nivå og utvikling i den enkelte kommune. Tabellene viser nivå på frie inntekter i kroner pr. innbygger i 1999 og gjennomsnittlig årlig inntektsvekst for periodene 1985-99, 1990-99, 1995-99 og 1998-99.

Rammetilskuddet er korrigert for oppgaveendringer, slik at rammetilskuddet for den enkelte kommune/fylkeskommune er beregnet som om de skulle hatt ansvar for de samme oppgavene i 1985 som i 1999. Slik blir inntektsutviklingen mest mulig sammenlignbar.

Ved tolking av tall for enkeltkommuner bør en være oppmerksom på at inntektsveksten i en bestemt periode kan være påvirket av (1) at enkelte kommuner har et unormalt høyt eller lavt nivå på sine skatteinntekter i startåret (1985, 1990, 1995 og 1998) eller i sluttåret (1999) for analysen, eller (2) at det inntektsutjevnerende tilskuddet er spesielt lavt eller høyt som følge av skatteinntektene to år tidligere. Særlig ved tolking av veksten fra 1998 til 1999 bør en være oppmerksom på særskilte forhold i 1999 (jf. avsnittet i sammendraget om 1999).

I perioden 1985-99 var årlig gjennomsnittlig vekst i kommunenes frie inntekter, utenom Oslo, på 4,2 prosent. Til tross for veksten i de frie inntektene, har frie inntekter som andel av samlede inntekter blitt redusert kraftig i den samme perioden. I 1986 utgjorde de frie inntektene 83,6 prosent av de samlede inntektene. I 1999 var frie inntekter som andel av samlede inntekter redusert til 70,4 prosent. Nedgangen skyldes at de øremerkede tilskuddene har økt mer enn de frie inntektene. Øremerkede overføringer som andel av samlede inntekter i kommuneopplegget økte fra 10,7 prosent i 1991 til 15,3 i 1999. I tabell 23.13 vises utviklingen i de frie inntektene som andel av samlede inntekter. Alle tall er i nominelle størrelser. Variasjon i gjennomsnittlig årlig vekst mellom ulike perioder kan dermed skyldes ulik prisvekst og ulik reel vekst.

Tabell 23.13: Utviklingen i frie inntekter som prosentandel av samlede inntekter

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	83,6	79,4	74,6	74,2	73,9	72,0	70,4

Fylkeskommunene eksklusive Oslo

Tabell 23.14: Gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter for fylkeskommunene, eksklusive Oslo.

		Inntekt pr. innbygger	Gjennomsnittlig årlig vekst i prosent			
		1999	1998-99	1995-99	1990-99	1985-99
1	Østfold	9 453	2,4	3,6	3,5	4,7
2	Akershus	9 232	0,0	4,0	4,2	4,8
4	Hedmark	10 709	5,2	4,0	3,8	5,1
5	Oppland	10 743	5,0	4,1	3,5	5,0
6	Buskerud	9 706	3,3	3,9	3,6	4,7
7	Vestfold	9 527	4,2	4,5	3,9	5,0
8	Telemark	10 315	6,0	3,6	3,7	4,4
9	Aust-Agder	10 604	4,6	3,6	3,7	4,6
10	Vest-Agder	10 053	2,7	4,0	3,1	4,5
11	Rogaland	9 908	4,2	5,0	4,1	4,7
12	Hordaland	9 991	3,0	3,9	3,2	4,3
14	Sogn og Fjordane	13 004	8,0	4,6	2,8	4,2
15	Møre og Romsdal	10 598	2,7	3,5	3,5	4,7
16	Sør-Trøndelag	9 836	-1,7	2,3	2,8	4,1
17	Nord-Trøndelag	11 649	6,1	4,0	3,0	4,3
18	Nordland	12 965	6,1	4,1	3,3	4,5
19	Troms	12 757	3,5	3,5	2,2	4,0
20	Finnmark	15 216	6,1	3,6	2,5	4,0
	Landsgjennomsnitt	10 466	3,4	3,8	3,4	4,5

Den gjennomsnittlige veksten i frie inntekter fra 1998 til 99 var 3,4 prosent. Sør-Trøndelag var den eneste fylkeskommunen med en negativ utvikling i de frie inntektene fra 1998 til 1999.

Korrigert for oppgaveendringer hadde fylkeskommunene i perioden 1990-99 en vekst i de frie inntektene på 3,4 prosent. På 90-tallet hadde Akershus fylkeskommune den høyeste nominelle veksten i frie inntekter med 4,2 prosent. Lavest vekst i frie inntekter hadde Troms fylkeskommune med 2,2 prosent.

I hele perioden 1985-99 var den årlige gjennomsnittlige veksten i de frie inntektene 4,5 prosent. Sett under ett var det relativt små variasjoner i veksten mellom fylkeskommunene.

Kommunene fylkesvis (eksklusive Oslo)

Tabell 23.15: Gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter for kommunene, eksklusiv Oslo, gruppert fylkesvis. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene.

		Inntekt pr. innbygger	Gjennomsnittlig årlig vekst i prosent			
			1998-99	1995-99	1990-99	1985-99
1	Østfold	18 192	3,3	4,0	3,4	4,4
2	Akershus	19 330	2,2	3,7	3,7	4,2
4	Hedmark	19 804	5,7	4,6	3,3	4,5
5	Oppland	19 839	5,7	4,7	2,9	4,3
6	Buskerud	18 956	3,6	4,1	3,1	4,2
7	Vestfold	18 390	5,1	4,4	3,8	4,4
8	Telemark	19 984	6,5	4,9	3,9	4,5
9	Aust-Agder	20 305	5,1	4,0	3,4	4,5
10	Vest-Agder	18 889	2,6	3,9	3,2	4,4
11	Rogaland	19 309	4,0	3,8	3,3	3,7
12	Hordaland	19 548	4,3	4,2	3,2	4,2
14	Sogn og Fjordane	22 752	5,4	4,4	2,9	4,6
15	Møre og Romsdal	19 828	3,0	3,8	3,2	4,3
16	Sør-Trøndelag	18 899	3,0	4,1	3,1	4,1
17	Nord-Trøndelag	21 245	7,2	4,8	3,3	4,6
18	Nordland	22 305	5,2	4,6	3,0	4,5
19	Troms	22 771	4,2	4,3	3,0	4,5
20	Finnmark	27 946	5,7	4,3	3,3	4,7
	Landsgjennomsnitt	19 919	4,2	4,2	3,3	4,3

Fra 1998 til 99 hadde kommunene en gjennomsnittlig vekst på 4,2 prosent. Differansen mellom kommunene i Nord-Trøndelag som hadde høyest vekst (7,2 prosent) og Akershus som hadde lavest (2,2) var 5 prosentpoeng.

Fra 1990 til 99 hadde kommunene en årlig vekst i de frie inntektene på 3,3 prosent. Forskjellen i vekst kommunene i mellom var små i denne perioden. Fra 1995 til 99 var den årlige gjennomsnittlige veksten 4,2 prosent. Kommu-

nene i Akershus hadde lavest gjennomsnittlig vekst med 3,7 prosent. Kommunene i Nord-Trøndelag hadde høyest vekst med 4,8 prosent.

For perioden 1985-99 var den årlige gjennomsnittlige veksten i de frie inntektene i kommunene 4,3 prosent. Som for fylkeskommunene er det små variasjoner når kommunene grupperes etter fylke.

Oslo

Fordi Oslo er både kommune og fylkeskommune er analysene med kommunene og fylkeskommunene foretatt uten Oslo. Beregningene i tabell 23.16 viser situasjonen i Oslo, inkludert både kommune- og fylkeskommunedelen. I motsetning til resten av landet hadde Oslo en nedgang i de frie inntektene fra 1998 til 99. Oslos nedgang var på 5,5 prosent, gjennomsnittet for landet var en vekst på 2,7 prosent. Hovedforklaringen på den kraftige nedgangen i Oslo sine frie inntekter er at skatteinntektene ble redusert med om lag 1 milliard fra 1998 til 1999.¹⁰⁾

Avviklingen av selskapsskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt har særlig bidratt til reduksjonen i Oslo sine skatteinntekter.

I perioden 1990-99 hadde Oslo, som landet for øvrig, en årlig vekst i de frie inntektene. Oslo hadde imidlertid en lavere vekst enn landsgjennomsnittet. Mens veksten i landet var 3,2 prosent, hadde Oslo en vekst på 2,9 prosentpoeng. Oslo hadde i motsetning til landet for øvrig en sterkere vekst i de frie inntektene i første halvdel av 90-tallet enn siste. Fra 1995 til 99 var Oslos årlige vekst i de frie inntektene 2,6 prosent, mens snittet for landet var 3,9 prosent. Også i perioden 1985-99 hadde Oslo en lavere årlig vekst enn landsgjennomsnittet.

Tabell 23.16: Gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter for Oslo og kommunesektoren samlet, inkludert Oslo.

	Inntekt pr innbygger	Gjennomsnittlig årlig vekst i prosent			
		1998-99	1995-99	1990-99	1985-99
301 Oslo	32 185	-5,5	2,6	2,9	3,7
Landsgjennomsnitt (kommuner og fylkeskommuner)	30 589	2,7	3,9	3,2	4,3

Inntektsvekst for grupper av kommuner

Kommunene er her gruppert etter nivået på frie inntekter i 1999, innbyggertall og landsdel. Oslo er ikke inkludert i tabellene. De tre andre storbyene, Bergen, Trondheim og Stavanger, er skilt ut som egen gruppe. 10 kraftkommuner med høy inntekt er også skilt ut som egen gruppe. Disse ti kommunene - Valle, Bykle, Sirdal, Suldal, Eidfjord, Modalen, Øygarden, Aurdal, Tydal og Forsand - har et samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger over 100 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger (utenom Oslo).

¹⁰⁾ Se omtale i rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2000.

Tabell 23.17: Gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter for kommunene, eksklusiv Oslo, gruppert etter nivå på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) pr. innbygger. Tallene er vektet med innbyggertall.

Nivå på frie inntekter 1999, kroner pr. innbygger	Antall kommuner	Prosent av befolkningen ekskl. Oslo	Gjennomsnittlig årlig vekst i prosent			
			1998-99	1995-99	1990-99	1985-99
17 000 -19 300	105	50,5	4,0	4,1	3,5	4,3
19 301-21 880	106	22,2	3,9	4,2	3,2	4,5
21 881-26 938	105	10,2	5,9	4,9	3,3	4,8
26 939-51 460	105	4,4	6,5	5,1	3,2	5,1
Kraftkommuner	10	0,4	7,2	3,4	1,1	3,4
Storkommuner	3	12,2	2,8	3,7	3,2	3,7
Landsgjennomsnitt	434	100	4,2	4,2	3,3	4,3

Tabell 23.17 viser årlig vekst når kommunene er gruppert etter inntektsnivå uten korreksjoner for forskjeller i utgiftsbehov. Fra 1990 til 99 var utviklingen relativt jevnt fordelt mellom gruppene. Kommunegruppen med de laveste inntektene hadde den sterkeste veksten i de frie inntektene. I siste halvdel av 90-tallet har imidlertid kommunegruppen med de høyeste inntektene hatt størst vekst.

Går man tilbake og ser på utviklingen i hele perioden 1985-99 har de kommunene som har høyest inntektsnivå i 1999, når vi ser bort fra kraftkommunene, hatt den sterkeste veksten i frie inntekter. Lavest vekst i hele perioden, når vi ser bort fra kraftkommunene og storbyene, har de kommunene som har det laveste nivået på frie inntekter i 1999 hatt. Kraftkommunene har hatt en svakere vekst enn landsgjennomsnittet når man ser på perioden 1985-99. Storbyene har også hatt en årlig nominell vekst i de frie inntektene som har vært lavere enn landsgjennomsnittet.

Tabell 23.18: Gjennomsnittsnivå på frie inntekter for 1999 og gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter i prosent for kommunene, eksklusiv Oslo. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. Tallene er vektet med innbyggertall.

Antall innbyggere	Antall kommuner	Gjennomsnittlig vekst 1998-99	Gjennomsnittlig vekst 1995-99	Gjennomsnittlig vekst 1990-99	Gjennomsnittlig vekst 1985-99
246- 2 330	105	6,6	4,9	3,2	5,0
2 331- 4 380	105	5,1	4,3	3,1	4,7
4 381- 9 040	105	4,4	4,3	3,2	4,5
9 041-100 800	106	4,0	4,2	3,5	4,3
Kraftkommuner	10	7,2	3,4	1,1	3,4
Storkommuner	3	2,8	3,7	3,2	3,7
Landsgjennomsnitt	434	4,2	4,2	3,3	4,3

Tabell 23.18 viser at i siste halvdel av 90-tallet var det de minste kommunene som hadde den høyeste veksten, med 4,9 prosent. De største kommunene hadde en gjennomsnittlig årlig vekst på 4,2 prosent.

Også for hele perioden 1985-99 er det en tendens til at den gjennomsnittlige årlige veksten reduseres med økende innbyggertall. Storbyene hadde fra 1985 til 1999 en gjennomsnittlig årlig vekst på 3,7 prosent, hvilket er lavere enn hva den gjennomsnittlige veksten for landet var i den samme perioden.

Tabell 23.19 viser utviklingen i frie inntekter for kommunene gruppert etter landsdel.

Tabell 23.19: Gjennomsnittsnivå på frie inntekter for 1999 og gjennomsnittlig årlig vekst i frie inntekter i prosent for kommunene, eksklusiv Oslo. Kommunene er gruppert etter landsdel, og tallene er vektet med innbyggertall.

Landsdel	Antall kommuner	Prosent av befolkningen utenom Oslo	Gjennomsnittlig vekst 1998-99	Gjennomsnittlig vekst 1995-99	Gjennomsnittlig vekst 1990-99	Gjennomsnittlig vekst 1985-99
Sør-Østlandet	72	21,7	4,4	4,3	3,5	4,4
Akershus, Hedmark og Oppland	70	21,0	3,8	4,2	3,4	4,3
Agder og Rogaland	56	15,8	3,8	3,9	3,3	4,0
Vestlandet	98	19,8	4,1	4,1	3,2	4,3
Trøndelag	49	9,8	4,5	4,3	3,1	4,3
Nord-Norge	89	11,7	4,9	4,4	3,1	4,5
Landsgjennomsnitt	434	100	4,2	4,2	3,3	4,3

I siste halvdel av 90-tallet har kommunene i Nord-Norge hatt en høyere vekst enn landsgjennomsnittet, mens kommunene i Agder og Rogaland har hatt den laveste veksten. I perioden 1990-99 var det ingen store geografiske forskjeller i veksten i de frie inntektene.

23.6.2 Variasjoner i inntekt kommunene i mellom

Ved sammenligning av *nivået* på de frie inntektene for den enkelte kommune og fylkeskommune, målt i kroner pr. innbygger, må det også tas hensyn til at de antatte kostnadene ved å produsere tjenester varierer betraktelig mellom kommunene. Det er nødvendigvis ikke noen automatikk i at en kommune med et høyt inntektsnivå har et tilsvarende godt tjenestetilbud. Hvor godt tilbud en kommune kan yte, vil bl.a. avhenge av alderssammensetningen og dermed etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å produsere tjenestene. En må derfor se på utgiftssiden i tillegg til inntektssiden hvis en ønsker å sammenligne kommunalt inntektsnivå.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi har i sine årlige junirapporter vist kommunenes frie inntekter når de er korrigert for ulikheter i utgiftsbehov. På samme måte er nivået på de frie inntektene her vektet med en kostnadsindeks. Kostnadsnøklerne i inntektssystemet er valgt som kostnadsindeks. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov vil etter vekting få justert opp nivået på de frie inntektene. For kommuner med et relativt høyt utgiftsbehov vil nivået på de frie inntektene justeres ned.

For å få et mest mulig fullstendig bilde er det frie inntektsbegrepet her utvidet til å inkludere eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Enkelte begrensninger ved det korrigerte inntektsbegrepet er:

1. Inntektssystemet fanger kun opp kostnadsforhold innenfor den del av kommunale oppgaver som er knyttet til de offentlige velferdstjenestene.
2. Investeringsutgiftene varierer kommunene i mellom.
3. Viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer mv. er ikke inkludert i analysene.
4. Det er ikke tatt hensyn til fordel av differensiert arbeidsgiveravgift.

Alt i alt utgjorde de frie inntektene medregnet eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 70,4 prosent av kommunenes totalinntekter i 1999. I tabell 23.20 vises frie inntekter korrigert for utgiftsbehov etter ulike inntektsdefinisjoner når kommunene er gruppert fylkesvis. Forskjellen i inntektsgrunnlaget mellom kolonne 1 og kolonne 2 er at eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter ikke inngår i beregningsgrunnlaget i kolonne 2.

Tabell 23.20: Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Kommunene er gruppert etter fylke ¹ (landsgjennomsnittet = 100). Tall fra 1999.

	1	2
Fylke	Frie inntekter korrigeret for utgiftsbehov	Frie inntekter: Kol. 1 ekskl. eiendomsskatt konsesjonskrafts inntekter
Østfold	91	92
Akershus	103	107
Oslo	115	117
Hedmark	92	93
Oppland	93	94
Buskerud	94	94
Vestfold	88	91
Telemark	101	95
Aust-Agder	96	95
Vest-Agder	95	94
Rogaland	100	99
Hordaland	96	94
Sogn og Fjordane	108	102
Møre og Romsdal	95	95
Sør-Trøndelag	95	95
Nord-Trøndelag	96	97
Nordland	106	103
Troms	110	111
Finnmark	130	132
Landet	100	100

¹ Fylkesgjennomsnitt og landsgjennomsnitt er vektet etter innbyggertall i kommunene.

De nordnorske kommunene og Oslo har generelt et høyere nivå på de frie korrigerede inntektene enn landet for øvrig, men også Sogn og Fjordane og

Akershus ligger over landsgjennomsnittet. Lavest inntektsnivå har kommunene i Vestfold. En medvirkende årsak til lav korrigert inntekt i Vestfold er at kommunene i Vestfold har valgt å ikke utnytte eget inntektsgrunnlag gjennom eiendomsskatt (jf. forskjellen mellom kolonne 1 og kolonne 2).

Frie inntekter eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter varierer fra 91 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Vestfold til 132 prosent for kommunene i Finnmark. Noe av variasjonen kommunene imellom kan tilskrives variasjoner i skatteinntekter. På tross av at avskaffelse av selskapsskatten har bidratt til en jevnere inntektsfordeling, utjevnes skatteinntektene ikke fullt ut i inntektssystemet. For en stor del skyldes imidlertid ulikhetene at regionalpolitiske begrunnede tilskudd, særlig til kommunene i Nord-Norge, bidrar til ulikt inntektsnivå. Tapskompensasjonsordningen som ble innført i 1997 fører også til inntektsforskjellene (jf. kapittel 8 i del II om inntekts- og finansieringssystemet).

Utvalget har også beregnet inntektsforskjeller når kommunene er gruppert etter innbyggertall.

Tabell 23.21: Kommuner gruppert etter innbyggertall ¹. Frie inntekter (skatt på inntekt og formue, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter) korrigert for utgiftsbehov i prosent (landsgjennomsnittet er satt til 100, gjennomsnittene er vektet med innbyggertall). 1999.

Innbyggertall	Antall kommuner	Gjennomsnitt	Min. verdi	Max. verdi
>2330	106	114	93	170
2350-4380	105	105	89	170
4381-9040	105	98	87	150
9040-<	105	95	85	138
Storkommuner	4	105		
Kraftkommuner	10	207		
Landet	435	100		

¹ Gjennomsnitt i hver gruppe og landsgjennomsnitt er vektet etter innbyggertallet i kommunene

Tabellen viser at det er de minste kommunene som har det høyeste inntektsnivået også etter at vi har korrigert for utgiftsbehov, og tatt ut de ti rikeste kommunene i en egen gruppe. Med unntak av de fire største byene, er det en klar tendens til at inntektsnivået avtar med kommunestørrelse.

I vedlegg 3 vises nivået på korrigert inntekt i 1999 for alle kommuner.

23.6.3 Variasjon i inntekter fylkeskommunene imellom

I dette avsnittet vises fylkeskommunenes frie inntekter i 1998 korrigert for ulikheter i utgiftsbehov ¹¹⁾

¹¹⁾ Tabell 23.22 er hentet fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi sin juni rapport for 1999.

Tabell 23.22: Frie inntekter (skatt på inntekt og formue og rammetilskudd) korrigert for variasjon i utgiftsbehov for fylkeskommunene, 1998. Inntektene er beregnet pr. innbygger og vises i prosent av landsgjennomsnittet (landsgjennomsnittet = 100).

Fylkeskommuner	Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov
Østfold	94
Akershus	98
Oslo	119
Hedmark	96
Oppland	98
Buskerud	96
Vestfold	94
Telemark	96
Aust-Agder	94
Vest-Agder	94
Rogaland	94
Hordaland	94
Sogn og Fjordane	97
Møre og Romsdal	95
Sør-Trøndelag	99
Nord-Trøndelag	99
Nordland	106
Troms	112
Finnmark	128
Landet	100

Av tabellen fremgår det at det også er store inntektsforskjeller fylkeskommunene imellom. Ser vi på korrigerte frie inntekter har Oslo og de fem nordligste fylkene det høyeste inntektsnivået.

23.7 Den økonomiske situasjonen i fylkeskommunene 1996-99, indikatorer

23.7.1 Samlet vurdering

Omtalen av den økonomiske situasjonen i fylkeskommunene er basert på fylkeskommunenes regnskap for perioden 1996-99, se vedlegg 4. De valgte indikatorene gir informasjon om sentrale utviklingstrekk i økonomien til fylkeskommunene. Det er inntektene som gir rammene som fylkeskommunene opererer innenfor. De finansielle indikatorene forteller noe om hvordan utgiftene er tilpasset inntektene, og om den økonomiske styringen i fylkeskommunene.

Indikatorene er regnet i prosent av totale driftsinntekter eksklusive interne overføringer og renteinntekter. I boksen nedenfor er indikatorene definert nærmere. Indikator a)-c) sier noe om tilpasning innenfor ett år, mens

«beholdningsindikatorene» d)-g) er et resultat av utviklingen gjennom flere år.

Boks 23.1 Indikatorer

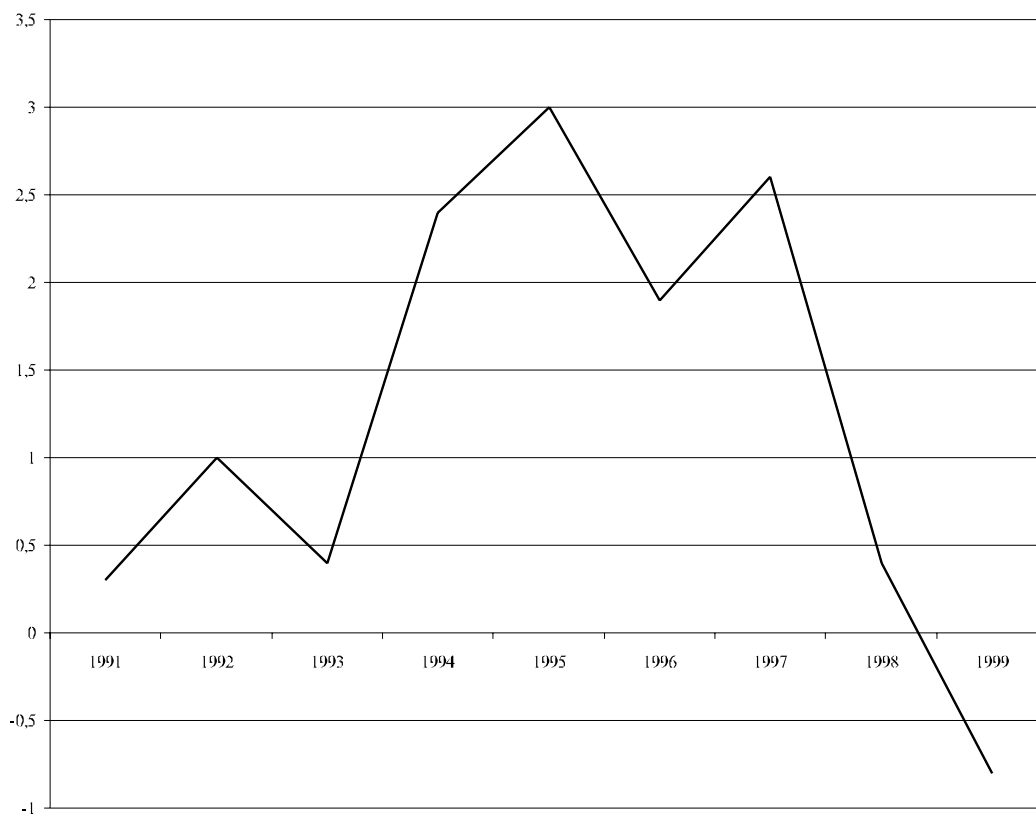
Kommunenes (kap. 23.8) og fylkeskommunenes økonomiske situasjon er beskrevet ved hjelp av følgende indikatorer (alle måles i prosent av driftsinntektene):

- a) *netto driftsresultat* - viser hva som er igjen av driftsinntektene når de ordinære driftsutgiftene inkludert renter og avdrag er betalt.
- b) *netto renter og avdrag* -rente- og avdragsutgifter fratrukket renteinntekter og mottatte avdrag på formidlingslån.
- c) *brutto investeringsutgifter* - utgifter til investering i realkapital.
- d) *langsiktig lånegjeld* - summen av ihendehaverobligasjonslån, sertifikatlån og andre lån.
- e) *korrigert kontantbeholdning* - arbeidskapital fratrukket bundne driftsfond, bundne og ubundne kapitalfond og ubrukte lånemidler.
- f) *akkumulert regnskapsresultat* - summen av oppsamlede regnskapsmessige overskudd og underskudd.
- g) *disposisjonsfond*- avsatte midler som kan nyttes fritt til drifts- eller kapitalformål i senere budsjettår

Den økonomiske handlefriheten for fylkeskommunene ble ytterligere forverret i 1999 sammenlignet med året før. Samlet hadde fylkeskommunene et netto driftsresultat som utgjorde -0,8 prosent av driftsinntektene i 1999. Det svekkede driftsresultatet har sammenheng med sterkere vekst i driftsutgiftene enn i driftsinntektene. Også investeringsutgiftene økte i 1999. Fylkeskommunenes likviditet ble dårligere i 1999, samtidig som disposisjonsfondene ble redusert, noe som gjør fylkeskommunene mer sårbare overfor uforutsette endringer. Antall fylkeskommuner med akkumulerte underskudd økte fra 5 i 1998 til 9 i 1999. Fylkeskommunenes langsiktige lånegjeld økte i 1999, og bryter med den positive trenden vi har hatt de siste årene med en nedgang i den langsiktige gjelda sett i forhold til driftsinntektene.

23.7.2 Netto driftsresultat

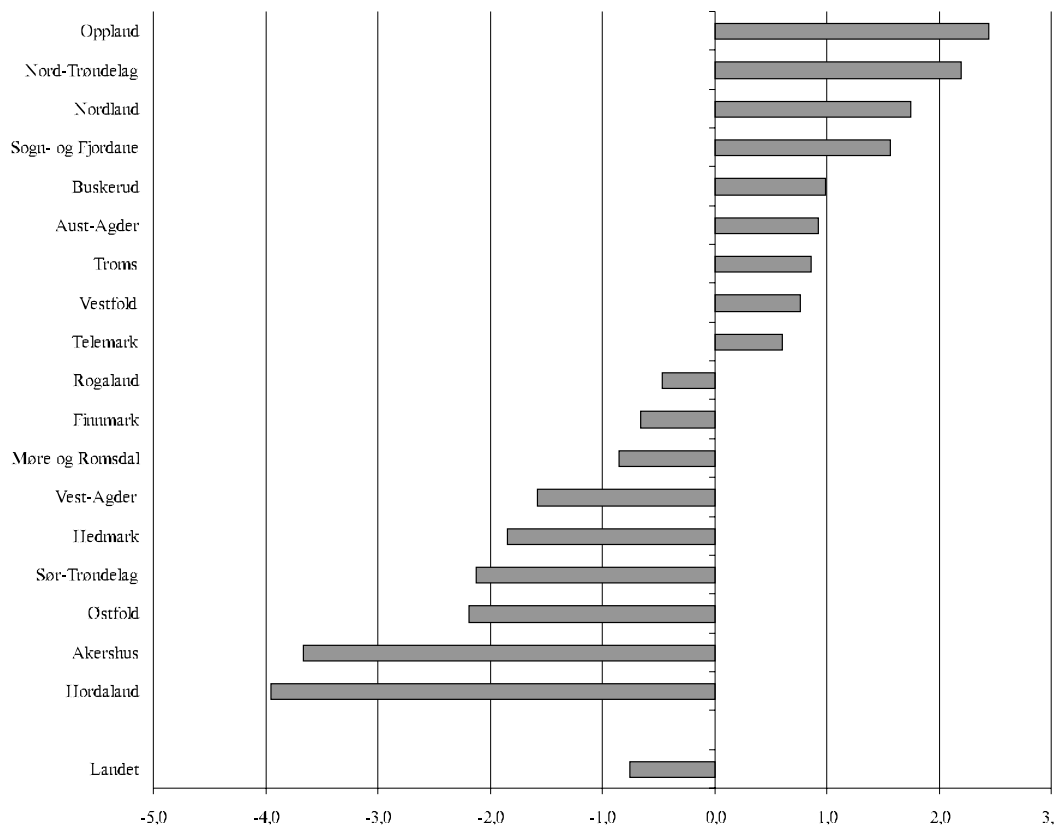
Netto driftsresultat viser hva fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter når alle driftsutgiftene inklusive renter og avdrag er betalt. Samlet hadde fylkeskommunene et netto driftsresultat som utgjorde - 0.8 prosent av driftsinntektene i 1999. Dette er en nedgang på 1,2 prosentenheter fra året før. Nedgangen har sammenheng med en sterkere vekst i driftsutgiftene enn i driftsinntektene. Vekst i lønnskostnader står for halvparten av utgiftsveksten i 1999. Som det framgår av figur 23.10 er dette det laveste nivået på 90-tallet.



Figur 23.10 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene 1991-99 (totalt).

Halvparten av fylkeskommunen hadde negative netto driftsresultat i 1999 jf. figur 23.11. Størrelsen på driftsresultatet varierte sterkt mellom fylkeskommunene fra Oppland og Nord-Trøndelag med et resultat på over 2 prosent av driftsinntektene til Hordaland og Akershus med hhv. -4,0 og -3,7 prosent. Kun fire fylkeskommuner hadde driftsresultat på over en prosent av driftsinntektene i 1999.

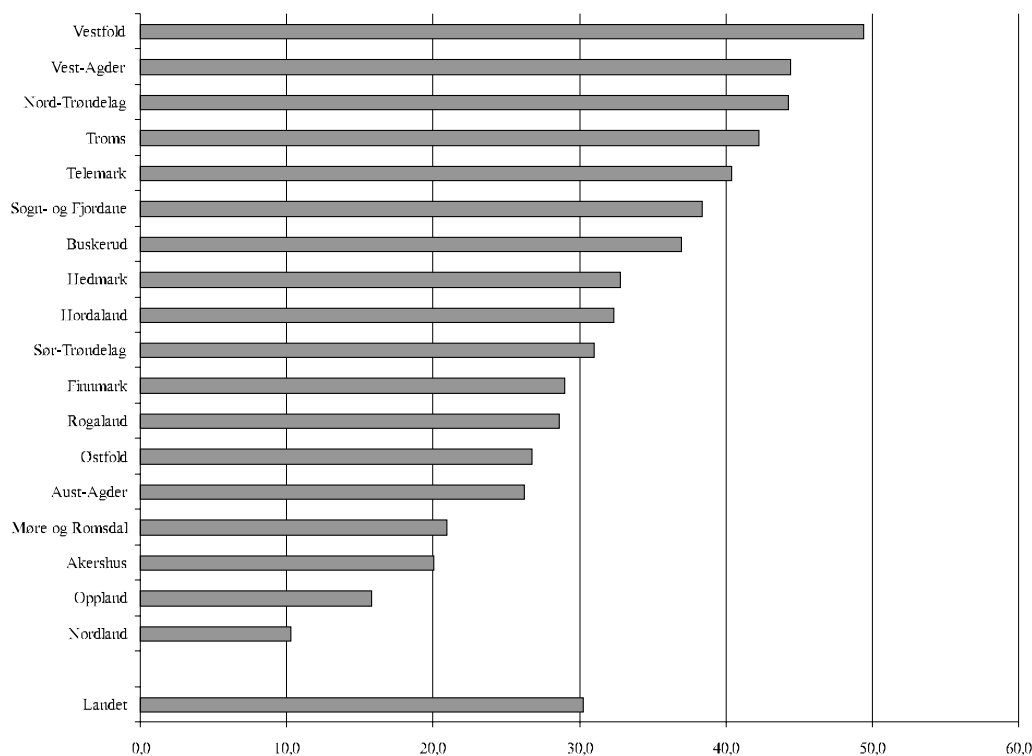
De to siste årene hadde fire fylkeskommuner negative driftsresultat begge årene, mens tre fylkeskommuner hadde positive resultat. Dette innebærer at 15 av 18 fylkeskommuner har hatt negative driftsresultat minst en gang i løpet av de to siste årene.



Figur 23.11 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for alle fylkeskommunene samt landet, 1999

23.7.3 Langsiktig lånegjeld

Samlet hadde fylkeskommunene i 1999 en langsiktig lånegjeld på 30,3 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning på 1,3 prosentenheter fra året før. Dette bryter med trenden vi har hatt de siste årene med en nedgang i den langsiktige gjelden på landsbasis. Gjeldsnivået varierer imidlertid betydelig mellom de enkelte fylkeskommunene, jf. figur 23.12. Vestfold fylkeskommune hadde i 1999 det klart høyeste gjeldsnivået hvor den langsiktige gjelda utgjorde 49,4 prosent av driftsinntektene, mens Nordland lå lavest med 10,3 prosent. For fem fylkeskommuner utgjorde den langsiktige gjelda over 40 prosent av driftsinntektene i 1999.



Figur 23.12 Langsiktig lånegjeld i prosent av driftsinntektene for alle fylkeskommuner samt landet, 1999.

23.7.4 Andre økonomiske indikatorer

I vedlegg 4 tabell 4.2 vises tabeller med oversikter over utvikling i rente- og avdragsbelastning, brutto investeringsutgifter, likviditet, regnskapsresultat og disposisjonsfond for alle fylkeskommunene for perioden 1996-99.

For alle fylkeskommunene samlet utgjorde rente- og avdragsutgiftene 3,2 prosent av driftsinntektene i 1999. Dette er om lag det samme som året før.

Brutto investeringsutgiftene har økt de tre siste årene, og utgjorde på landsbasis i 1999 7,6 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning på 0,4 prosentenheter fra året før og 1,4 prosentenheter fra 1997. Det fortsatt høye investeringsnivået har sammenheng med utbygginger i helsesektoren, blant annet bevilgninger til sykehusutstyr.

Til sammen hadde fylkeskommunene et akkumulert underskudd som utgjorde 0,7 prosent av driftsinntektene i 1999. Halvparten av fylkeskommunene hadde akkumulerte underskudd i 1999. Tre av disse hadde også akkumulerte underskudd i 1998.

Fylkeskommunenes likviditet har forverret seg fra 1998 til 1999. Likviditeten kan måles ved korrigert kontantbeholdning, som i 1999 utgjorde - 5,1 prosent av driftsinntektene. Dette er en nedgang på 2 prosentenheter fra året før.

Disposisjonsfondet har blitt redusert i løpet av de siste to årene. Fra å utgjøre 3,2 prosent av driftsinntektene i 1997 utgjør det for 1999 1,6 prosent.

23.8 Den økonomiske situasjonen i kommunene 1996 - 99, indikatorer

23.8.1 Samlet vurdering

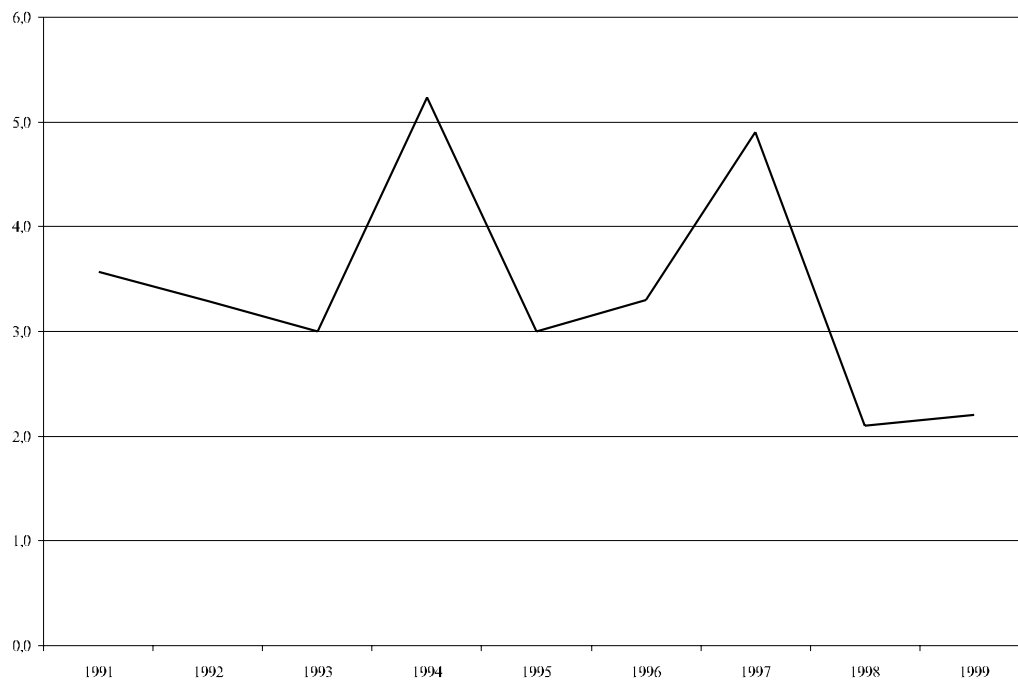
Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene er basert på endelige regnskapstall for perioden 1996-98 fra SSB, se vedlegg 4. For 1999 benyttes foreløpige regnskapstall som er samlet inn av fylkesmannsembetene. Beregningene for 1999 er basert på foreløpige regnskapstall fra 393 kommuner. Siden utvalget består både av Kostra-kommuner og kommuner som benytter de «gamle» regnskapsforskriftene er det gjort tilpasninger i datamaterialet for å få tallene mest mulig sammenlignbare.

Indikatorene er regnet i prosent av de totale driftsinntektene eksklusive interne overføringer og renteinntekter. I boks 23.1 i kapittel 23.7 er indikatorene definert nærmere.

Netto driftsresultat i kommunene målt i prosent av driftsinntektene viser seg å være om lag uendret fra 1998 til 1999, og ligger fremdeles svært lavt sammenlignet med tidligere på 90-tallet. Brutto investeringsutgifter økte med 0,5 prosentenheter fra 1998 til 1999. Den langsiktige gjelden utgjorde på landsbasis 60,4 prosent av driftsinntektene. Likviditeten forverret seg i 1999 samtidig som disposisjonsfondet ble redusert. Dette gjør kommunene mer sårbare overfor uforutsette endringer. Om lag halvparten av fylkene hadde i gjennomsnitt negative akkumulerte regnskapsresultat i sine kommuner i 1999.

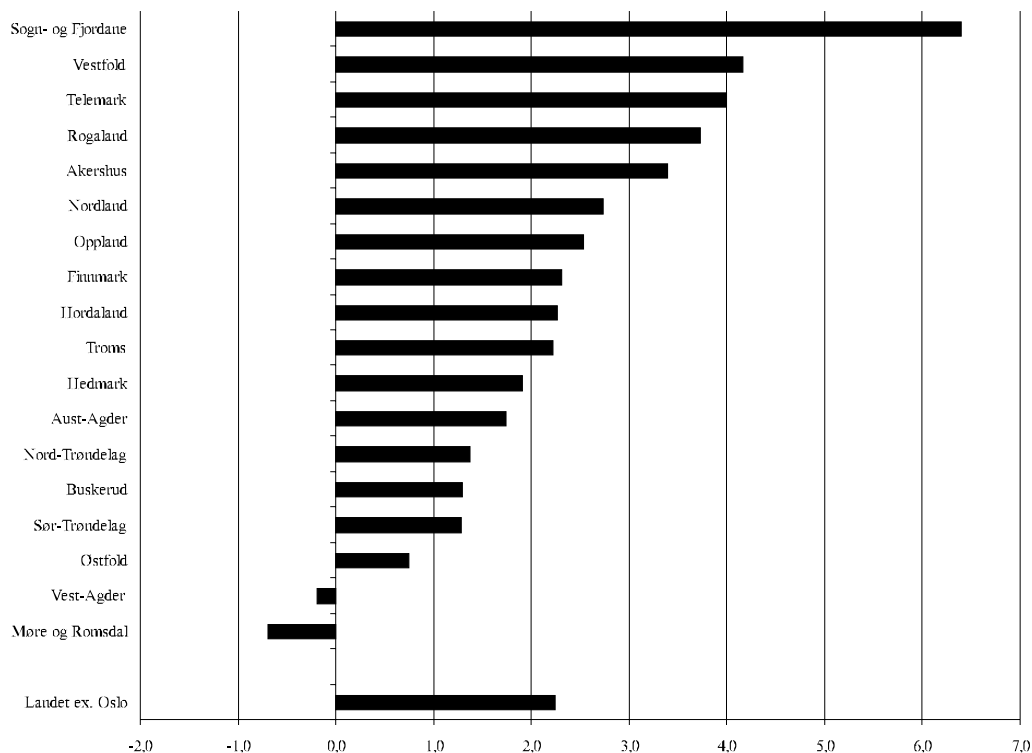
23.8.2 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat viser overskuddet fra årets drift etter at netto rente- og avdragsutgifter er trukket ifra. Figur 23.13 viser utviklingen i netto driftsresultat for kommunene i perioden 1991-99. Etter en nedgang fra 1997 til 1998 på 2,8 prosentenheter, har driftsresultatet vært om lag uendret fra 1998 til 1999 og utgjorde i 1999 2,2 prosent av driftsinntektene. Dette er noe høyere enn anslaget som ble gjort i marsrapporten for 2000 fra Det tekniske beregningsutvalg, hvor netto driftsresultat ble anslått å utgjøre 1,6 prosent av driftsinntektene. Dette anslaget var imidlertid basert på et utvalg på kun 181 kommuner.



Figur 23.13 Netto driftsresultat 1991-1999 i prosent av driftsinntektene for kommunene.

Figur 23.14 viser netto driftsresultat for kommunene gruppert fylkesvis. Kommunene i Sogn og Fjordane kommer best ut med et netto driftsresultat på 6,4 prosent av driftsinntektene. Det relativt høye driftsresultatet kan delvis forklares ved at enkelte kommuner i fylket har tatt ut store ekstraordinære utbytter fra kraftverk. Det samme gjelder for enkelte av kommunene i Vestfold. Både Vest-Agder og Møre og Romsdal hadde negative driftsresultat i 1999. Her er det store byer med negative driftsresultat som særlig påvirker fylkesgjennomsnittet.



Figur 23.14 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene 1999. Kommunene gruppert etter fylke.

23.8.3 Øvrige indikatorer

Tabell 23.23: Finansielle indikatorer for kommunene 1999. Prosent av driftsinntektene. Kommunene er gruppert etter fylke.

	Netto driftsresultat	Netto renter/avdrag	Brutto inv.utgifter	Korrigert kontantbeholdn.	Disposisjonsfond	Langsiktig gjeld ¹	Akkumulert regnskapsresultat
Østfold	0,7	3,4	13,4	-3,3	4,9	55,2	-0,2
Akershus	3,4	4,0	17,2	4,2	6,1	58,2	0,5
Hedmark	1,9	4,6	11,9	0,1	3,6	60,5	-0,3
Oppland	2,5	3,7	13,7	3,6	4,1	57,6	0,6
Buskerud	1,3	1,4	12,3	0,3	5,5	37,7	0,1
Vestfold	4,2	-1,6	13,5	2,0	6,2	48,4	-0,9
Telemark	4,0	2,6	13,0	-2,8	1,8	59,1	-0,1
Aust-Agder	1,7	3,0	14,1	-2,2	4,5	61,4	-1,1
Vest-Agder	-0,2	1,3	16,9	-0,4	3,2	74,8	-0,1
Rogaland	3,7	1,0	17,5	3,3	6,8	49,6	1,2
Hordaland	2,3	4,5	12,4	-1,7	2,2	50,9	0
Sogn og Fjordane	6,4	2,8	17,7	-1,6	3,0	79,0	-0,1
Møre og Romsdal	-0,7	6,0	16,1	-0,6	3,2	73,1	-0,8

Tabell 23.23: Finansielle indikatorer for kommunene 1999. Prosent av driftsinntektene. Kommunene er gruppert etter fylke.

Sør-Trøndelag	1,3	4,5	16,9	-4,0	2,3	84,6	0,1
Nord-Trøndelag	1,4	8,7	14,8	-3,7	1,9	86,0	-1,0
Nordland	2,7	4,3	14,1	-0,5	2,7	56,6	0,2
Troms	2,2	6,7	16,5	-4,4	1,6	75,4	-0,7
Finnmark	2,3	6,8	13,2	1,9	3,0	63,7	0,2
Landet	2,2	3,6	14,7	-0,3	3,9	60,4	0

1 Inkludert utlån til husholdninger (husbank)

Netto rente- og avdragsbelastningen har gått ned med 0,4 prosentenheter fra 1998 til 1999. Rente- og avdragsbelastningen varierer en del mellom kommunene fra 8,7 prosent av driftsinntektene i Nord-Trøndelag til -1,6 prosent i Vestfold. For Vestfold kan den negative rente- og avdragsbelastningen forklares med høye renteinntekter som følge av utbetaling av ekstraordinært utbytte fra kraftverk for enkelte kommuner.

Brutto investeringsutgifter utgjorde i 1999 14,7 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning på 0,5 prosentenheter fra året før. Investeringsutgiftene varierer fra 17,7 prosent i Sogn og Fjordane til 11,9 prosent i Hedmark.

Den langsiktige gjelden utgjorde i 1999 60,4 prosent av driftsinntektene. Gjeldsbelastningen varierer en god del mellom kommunene fra 37,7 prosent av driftsinntektene i Buskerud til 86 prosent i Nord-Trøndelag. Når det gjelder likviditeten målt ved korrigert kontantbeholdning har denne forverret seg fra 1998, og var i 1999 negativ. Samtidig er disposisjonsfondet blitt redusert fra 4,6 prosent av driftsinntektene i 1998 til 3,9 prosent i 1999. Det akkumulerte regnskapsresultatet utgjorde 0 på landsbasis i 1999. I 10 av fylkene i 1999 hadde kommunene i gjennomsnitt negative regnskapsresultat.

Tabell 23.24: Finansielle indikatorer for kommunene i prosent av driftsinntektene 1999, gruppert etter innbyggertall

Antall innbyggere 1.1.99	Netto drifts- resul- tat	Netto ren- ter/ avdra- g	Brutto inv.utgif- ter	Korri- gert kon- tant- beholdn.	Disposi- sjonsfond	Langsik- tig gjeld ¹	Akkumu- lert regn- skaps- resultat
246-2330	4,0	1,8	13,8	2,9	4,9	54,0	1,0
2331-4380	2,8	4,2	13,7	1,1	3,6	60,6	0,1
4381-9040	2,3	4,6	14,8	1,3	3,8	63,8	0,2
9041-100800	2,2	3,3	15,1	-0,9	4,0	61,0	-0,2
Kraftkommuner	13,5	-2,1	23,2	36,3	26,2	23,0	5,7
Storbyer, eksklusive Oslo	0,4	4,2	13,8	-4,7	1,9	58,2	0
Landet	2,2	3,6	14,7	-0,3	3,9	60,4	0

1 Inkludert utlån til husholdningene (husbank)

Tabell 23.25: Finansielle indikatorer for kommunene i prosent av driftsinntektene 1999, gruppert etter frie inntekter pr. innbygger

Frie inntekter pr. innbygger 1999	Netto Driftsresultat	Netto renter/avdrag	Brutto inv.utgifter	Korrigert konstantbeholdn.	Disposisjonsfond	Langsiktig gjeld ¹	Akkumulert regnskapsresultat
15 913-19 300	1,8	3,0	15,1	-0,8	4,1	60,5	-0,1
19 301-21 880	2,9	4,4	15,2	-0,4	3,6	64,7	-0,2
21881-26 938	3,2	5,1	13,4	1,8	3,6	61,6	0,2
26 939-51 460	3,7	1,9	13,9	4,4	4,5	52,1	0,8
Kraftkommuner	13,5	-2,1	23,2	36,3	26,2	23,0	5,7
Storbyer, eksklusive Oslo	0,4	4,2	13,8	-4,7	1,9	58,2	0
Landet	2,2	3,6	14,7	-0,3	3,9	60,4	0

1 Inkludert utlån til husholdningene (husbank)

I tabellene 23.24 og 23.25 er indikatorene gruppert etter størrelsen på frie inntekter pr. innbygger og etter innbyggertall. I tillegg er de 10 rikeste kraftkommunene samt storbyene skilt ut i egen gruppe. Oslo er ikke med i disse beregningene, og storbyene består derfor av Bergen, Trondheim og Stavanger. Som det framgår av tabellene synker netto driftsresultat som andel av driftsinntektene med økende innbyggertall, mens det stiger med størrelsen på frie inntekter. Brutto investeringsutgifter som andel av driftsinntektene viser en tendens til å stige med økt innbyggertall når en ser bort fra de store byene, og å synke med økt inntektsnivå. Det samme gjelder for gjeldsbelastningen målt ved langsiktig gjeld i prosent av driftsinntektene. Det akkumulerte regnskapsresultatet viser seg å være svakere for større kommuner, og det øker med økt inntektsnivå.

24 Kommunal tjenesteproduksjon

24.1 Sammendrag

I dette kapittelet gjennomgås utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon i kommunene og fylkeskommunene i perioden 1980-1999. For kommunene vises det indikatorer over ressursinnsatsen og produksjonen målt i årsverk, dekningsgrad og antall leverte tjenester for:

- barnehager
- grunnskolen
- barnevernet
- helsetjenestene
- pleie- og omsorgstjenester
- økonomisk sosialhjelp

For fylkeskommunene vises indikatorer for helsetjenester og videregående opplæring. I kapittel 24.3 vises utviklingen på landsbasis, i kapittel 24.4 og 24.5 vises tall for grupper av kommuner og fylkeskommunene. For skolesektoren vises tall for inneværende skoleår. Framstillingen forøvrig er basert på tall fra 1998 som er de sist tilgjengelige, med unntak av KOSTRA-statistikken som det gis eksempler fra i kapittel 25. I vedlegg 5 vises utvalgte tall for enkeltkommuner, der kommunene er gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall (jf. kapittel 22.2 tall for sammenlignbare kommuner). De tall som presenteres fanger imidlertid i liten grad opp handlingsplaner for eldre og psykiatri.

Kommunale tjenester

Det generelle inntrykket er at på 90-tallet har ressursinnsatsen økt og det leveres flere tjenester enn tidligere

- Veksten i årsverk innenfor pleie- og omsorgssektoren fortsetter. Det ble i 1998 utført 13,4 årsverk pr. 100 innbygger over 67 år, noe som er en økning fra året før på 4 prosent. Antall plasser i alders- og sykehjem har imidlertid gått ned både relatert til befolkningen over 80 år og i faktiske antall i perioden 1993-98. I 1993 fikk 27 prosent av de eldre over 80 år et tilbud om institusjonsopphold, mens prosentandelen i 1998 var 23. Standarden har imidlertid blitt forbedret fordi andelen enerom har økt betydelig på 90-tallet. I løpet av 90-tallet har det også vært en omlegging som har resultert i færre plasser på aldershjem mens antallet sykehjemsplasser har økt.
- Også innen helsetjenesten har det vært en økning i ressursinnsatsen pr. bruker. Siden 1995 har ressursinnsatsen innenfor skolehelsetjenesten økt med i underkant av ett årsverk pr. 1000 barn mellom 0 til 4. Antall legeårsverk, som både består av kommunale og private leger, har også økt på 90-tallet. I 1993 utgjorde antall legeårsverk pr 10 000 innbygger 7,5 mot 8,3 i 1998.
- Barnetallet er på vei oppover igjen, og antall klasser har økt. Antall årsverk pr. klasse har holdt seg relativt stabilt på 90-tallet, med en svak økning i

1999. Andelen ekstratimer til spesialundervisning, delingstimer og norsk- og morsmålsundervisning viser imidlertid en svak nedgang fra skoleåret 1998/99 til 1999/2000.

- I 1998 fikk 62 prosent av alle barn mellom 1-5 år tilbud om barnehage plass. Dette er en svak økning fra 1997, og i alt ble det 3 400 nye barnehageplasser i 1998. For de aller minste barna (1-2 år) er dekningen på 39 prosent. For å oppnå full barnehagedekning for aldersgruppen 1-5 år, tyder anslag på behov for 25 000 plasser.
- Det blir fortsatt registrert nedgang i antall sosialhjelpstilfeller. Siden 1993 har antallet sosialhjelpstilfeller årlig blitt redusert, og utgjør i 1998 4,1 prosent av befolkningen over 16 år. I 1998 ble det registrert 142 000 mottakere, noe som er det laveste antallet på 90-tallet. Fra og med 1995 har også antall langtidsmottakere gått ned. Nedgangen i bruken av økonomisk sosialhjelp må sees som et resultat av bedring i konjunktorene og økt sysselsetting.

Fylkeskommunale tjenester

- Årsverksinnsatsen i somatiske sykehus har økt gjennom hele 90-tallet. I 1998 utgjorde antall årsverk pr. 1000 innbyggere i somatiske sykehus 12,5, noe som er en økning på 16 prosent sammenlignet med 1991. Selv om antallet sengeplasser i sykehusene er redusert noe i perioden, har både antallet utskrivinger og antallet polikliniske konsultasjoner økt årlig. I 1998 ble om lag 680 000 utskrevet fra somatiske sykehus mot om lag 630 000 i 1993. I perioden 1991-98 økte antallet polikliniske konsultasjoner med over 600 000.
- I perioden 1991-98 økte årsverksinnsatsen innen psykiatrien med 9 prosent, og i 1998 var det 3,6 årsverk i psykiatriske institusjoner pr. 1000 innbygger. Antall heldøgns plasser i institusjoner målt i forhold til antall innbyggere har imidlertid gått ned i samme periode med 20 prosent. Samtidig med nedbygging av institusjons plasser, har det vært en sterk økning i antall polikliniske konsultasjoner på 90-tallet. Årsveksten må derfor sees i sammenheng med dette.
- I inneværende skoleår har elevtallet i skoler under lov om videregående opplæring sunket. Dette har blant annet sammenheng med mindre ungdomskull. Også omfanget av elever i alt, beregnet i forhold til et gjennomsnittlig avgangskull i grunnskolen, har blitt redusert og er i inneværende år 338 prosent. Dette er det laveste tallet siden innføringen av Reform -94. og betyr at antallet elever som er eldre enn 16-18 år synker.

24.2 Om produksjonsmål

Størsteparten av de offentlige velferdstilbudene produseres i kommunesektoren. De siste årene har omfanget av tjenestene økt, og stadig flere mottar tjenester fra kommunen. Generelt er det vanskelig å måle omfanget av produksjonen i kommunal sektor. I privat sektor kan verdien av produksjonen måles gjennom prisfastsetting i et marked, men offentlige tjenester opererer i hovedsak ikke i noe marked. Det må derfor etableres alternative mål.

Produksjon og dekningsgrad

Det er ikke lett å måle kunnskapsmengde, helseforbedringer etc., og pr. i dag mangler vi generelt gode resultatmål for offentlig tjenesteyting. Alternativt kan omfanget av tjenesteproduksjonen måles ved hjelp av *antall leverte tjenester*, f.eks. antall plasser, besøk, saker etc. Antall barnehageplasser er et eksempel på et slikt måltall. Tjenesten er i stor grad standardisert gjennom regelverket slik at vi har en felles forståelse av hva en barnehageplass innebærer.

Dersom måltallene relateres til antall personer i den aktuelle målgruppen får vi fram *dekningsgraden*. Her har vi valgt å sette likhetstegn mellom målgruppe og alderskategori. Barnehagedekningen måles f.eks. ved andelen barn i førskolealder med barnehageplass. Vanligvis vil ikke alle i aldersgruppen etterspørre tjenesten, f.eks. ønsker ikke alle foreldre barnehageplass. De beregnede dekningsgradene blir derfor gjennomgående noe for lave i forhold til de reelle dekningsgradene.

Ressursinnsats pr. enhet

Begrepet produktivitet brukes om forholdet mellom produksjonen og ressursinnsatsen. Målet er rent beskrivende og desto høyere produksjon pr. enhet ressursinnsats, jo høyere produktivitet. Forutsetningen for å kunne måle produktivitet er ensartede mål på produksjonen, dvs. at en måler de samme tjenestene.

Som mål på ressursinnsatsen bruker vi i denne framstillingen *årsverksinnsats pr. bruker* eller *årsverksinnsats pr. plass*. Pr. i dag gir dette et mer sammenlignbart mål på ressursinnsatsen enn utgift pr. bruker basert på regnskapstall. Utfra eksisterende datagrunnlag er det derfor vanskelig å vurdere størrelsen på tjenestetilbudet sett i forhold til hva det koster i kroner og øre. Her vil etter hvert KOSTRA-data gi bedre produktivitetstall.

Hvis ressursinnsatsen pr. enhet endres fra det ene året til det andre, kan dette tolkes på ulikt vis. Gjennom læreplanene i grunnskolen er det f.eks. uttrykt klare mål for hva elevene bør lære og tilegne seg av ferdigheter. Det er imidlertid ikke utviklet tilfredsstillende mål over de ferdigheter som elevene tilegner seg i skolen. Om ressursinnsatsen pr. klasse (flere delingstimer, spesialundervisning etc.) øker kan den naturlige tolkingen være at det har skjedd en standardheving, ikke at effektiviteten har gått ned. Det samme er tilfelle for barnehage og pleie- og omsorgstjenester. En økning i antall utførte timeverk pr. mottaker gir generelt mulighet for økt oppfølging, veiledning eller pleie til den enkelte mottaker.

Økt ressursinnsats på et område kan også skyldes at gjennomsnittsmottakeren av tjenesten blir mer ressurskrevende, med andre ord at behovet har økt. Flere småbarn i barnehagene vil som en direkte følge av regelverket føre til økt timeverksforbruk pr. barn. Endringer i regelverk og kommunale oppgaver kan også bety at ressursinnsatsen må økes. Eksempler på dette er endring av standard i sykehjem, f.eks. målsetningen om enerom, og større vekt på integrering av psykisk utviklingshemmede i grunnskolen.

Endret ressursinnsats kan derfor både tolkes som:

- endring i standard/kvalitet
- endring i effektivitet
- endring i behov

Tabell 24.1: Ressursinnsats pr. leverte tjeneste 1990-1999. Kommunene.

Årsverk i barnevernet pr. 1 000 innbyggere 0-17 år			2,3	2,3	2,3	2,4	2,4		4
<i>Helsetjenesten:</i>									
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten pr. 1 000 barn 0-4 år				8,4	8,8	9,0	9,3		11
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggere		7,5	7,5	7,9	7,9	8,0	8,3		11
<i>Pleie- og omsorg:</i>									
Årsverk pr. 100 innbyggere over 67 år		11,2	11,1	11,2	11,9	12,9	13,4		20
Årsverk pr. 100 innbyggere over 80 år		40,9	39,4	39,5	40,9	43,1	43,9		7
Årsverk pr. bruker ²		0,37	0,36	0,39	0,39	0,41	0,42		14

¹ Alle plasser omgjort til belagte heldagsplasser

² Årsverk pr. bruker er regnet ut fra det totale antallet plasser i institusjon og mottakere av hjemmetjenester

Kilde: (Statistisk sentralbyrå og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet)

Tabell 24.2: Oversikt over dekningsgrader målt i forhold til aldersgrupper for utvalgte tjenester 1980-1999. Kommunene.

	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Barnehage:										
Antall plasser pr. 100 barn 1-5 år								61	62	
Antall plasser pr. 100 barn 1-6 år	24	32	42	53	56	59	62			
- Antall plasser pr. 100 barn 1-2 år				25	29	31	34	40	39	
Grunnskole:										
Antall elever pr. klasse	20,7	20,1	19,1	19,6	19,6	19,7	19,8	19,8	19,9	20,0
Årstimetall pr. elev				85,5	84,3	84,6	83,2	83,4	84,6	83,0
Ekstratimer i alt pr. minstetime				0,49	0,50	0,53	0,51	0,56	0,57	0,55
Antall plasser i skolefritidsordning 1 - 4 klasse pr. 100 barn				29	31	34	37	45	47	47
Antall plasser i skolefritidsordningen 1. klasse pr. 100 barn								58	60	59
Helse:										
Antall leger pr. 10 000 innbyggere				7,5	7,5	7,9	7,9	8,0	8,3	
Annet helsepersonell pr. 10 000 innbyggere				11,9	12,8	13,4	-	-	-	
Barnevern:										
Antall barn under omsorg eller tiltak pr. 1 000 innbyggere 0-17 år					27,1	28,1	28,2	29,2	29,4	
- Antall barn under omsorg pr. 1 000 innbyggere 0-17 år				7,6	6,7	6,1	5,7	5,5	5,6	
Sosialhjelp:										
Antall sosialhjelpmottagere pr. 100 innbyggere over 16 år		3,3	4,9	5,2	5,2	5,0	4,8	4,5	4,1	
- derav langtidsbrukere		26	34	36	36	37	38	36	35	
Pleie og omsorg:										
Antall plasser i alders- og sykehjem pr. 100 innbyggere over 80 år				27	26	25	24	24	23	
- derav plasser i enerom				30	68	69	70	71	72	
Antall beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål pr. 100 innbyggere over 67 år				4	5	5	6	6	7	
Antall mottagere av hjemmetjenester pr. 100 innbyggere over 67 år				23	23	22	23	24	25	
Antall mottagere av hjemmetjenester over 67 år pr. innbygger over 67 år				19	19	18	18	19	19	

Kilde: (Statistisk sentralbyrå og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet)

Det framgår av tabell 24.2 at spesielt barnehagesektoren har økt tjenestetilbudet kraftig på 80- og 90-tallet. I 1980 var barnehagedekningen for barn fra 1 til 6 år 24 prosent. I 1998 er dekningsgraden for barn mellom 1-5 år 62 prosent. Samtidig får alle 6-åringer nå et skoletilbud gjennom grunnskolereformen. Omleggingen fra barnehage til 6-årstilbud i skole for seksåringene ga økt barnehagetilbud for de yngre barna. Tilbudet for 1-2-åringer økte fra 34 prosent dekning i 1996 til 39 prosent dekning i 1998.

De siste årene har antall elever pr. klasse økt svakt, noe som antakeligvis har sammenheng med at barnetallet igjen vokser. Skoleåret 1999/2000 er det i gjennomsnitt 20 elever i hver klasse. Andelen ekstratimer har gått noe ned sammenlignet med 1998. I gjennomsnitt ble det i 1999 gitt ekstraundervisning i form av delingstimer, spesialundervisning etter enkeltvedtak og morsmålsundervisning tilsvarende 55 prosent av den ordinære undervisningsressursen.

Legedekningen målt ved årsverk av privatpraktiserende og kommunale leger pr. 10 000 innbygger har også økt på 90-tallet fra 7,5 i 1993 til 8,3 i 1998. Antallet barnevernstiltak har hatt en svak økning, men det er en klar tendens til at færre barn kommer under omsorg. Tjenesten blir i økende grad gitt i form av tiltak, noe som har sammenheng med endring i regelverket for barnevernstjenester.

Siden midten av 90-tallet har andelen sosialhjelpsmottakere gått ned, og i 1998 utgjorde antallet 4,1 prosent av innbyggerene over 16 år. Fra 1996 har også andelen langtidsbrukere av sosialhjelp gått ned fra 38 til 35 prosent i 1998.

Fra 1993 til 1998 er andelen eldre med institusjonsplass redusert. I 1998 fikk 23 av 100 innbyggere over 80 år en plass i alders- eller sykehjem mot 27 i 1993. Imidlertid økte standarden på tilbudet fordi en betydelig større andel av beboerne fikk tilbud om enerom. 1998 ble 72 prosent av plassene tilbudt i form av enerom, mot 30 prosent i 1993. Samtidig har det også vært en omlegging fra aldershjem til sykehjem. Sett i forhold til antall eldre har tilbudet av hjemmetjenester vært relativt konstant på 90-tallet. I 1998 mottok i underkant av 20 prosent av innbyggerene over 67 år hjemmetjenester.

Tabell 24.3: Antall leverte tjenester og årsverksinnsats. 1980-1998. Kommunene.

	1980	1985	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Barnehage:									
Barn 1-5 år							304 312	304 284	
Barn 1-6 år	324 036	306 679	327 032	356 706	365 082	366 032			
Barn 1-2 år				121 992	120 333	120 886	122 066	121 860	
Plasser i barne- hage	78 189	97 681	139 350	173 386	188 146	192 391	184 423	187 869	
Plasser i barne- hage inkl. 6-års- tilbud				188 495	215 156	225 596			
- derav plasser for 1-2-åringer				30 584	37 664	40 927	48 499	47 251	
Antall årsverk		16 205	27 578	35 725	41 264	39 699	39 311	39 906	
Grunnskole:									
Elever i alt	591 323	534 000	471 779	467 865	478 711	486 739	558 247	569 044	580 261
Antall klasser	28 574	26 559	24 692	24 062	24 288	24 529	28 136	28 645	29 054
Antall årsverk	34 396			46 443	48 988	48 844	55 779	58 613	59 572
Ant. m.skolefri- tidsordning 1-4 klasse							106 431	115 029	115 068
- derav 1.klasse							35 139	36 652	36 501
Sosialhjelp:									
Antall mottagere		106 439	165 355	177 732	171 528	164 604	157 135	142 870	
Ant. langtidsbru- kere		27 384	55 410	63 426	63 701	61 667	58 207	49 340	
Pleie og omsorg:									
Antall innb. 67 år og over				620 751	621 533	621 450	620 906	619 710	
Antall innb. 80 år og over				169 705	176 503	180 322	184 413	188 421	
Antall plasser i alt institusjoner				45 767	43 882	43 735	43 341	43 196	
Antall mottakere hjemmetjeneste i alt				142 623	134 529	144 765	149 026	152 796	
Årsverk i alt				69 395	69 795	73 733	79 435	82 794	

Kilde: (Statistisk sentralbyrå og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet)

I tabell 24.3 vises utviklingen i antallet leverte tjenester i absolutte tall. Antall plasser i barnehage har i perioden fra 1980 hatt en formidabel vekst. I

1980 var det om lag 78 000 plasser for barn i aldersgruppen 1-6 år. I 1998 var det 188 000 plasser for barn i aldersgruppen 1-5 år, hvorav 59 prosent var offentlige og 41 prosent private. I 1998 økte antallet plasser med om lag 3 400 totalt, mens antall plasser for 1-2-åringer gikk tilbake. Det var imidlertid en sterk økning i antall plasser for de aller minste barna fra 1996 til 1997.

Barnetallet er nå på vei oppover. For skoleåret 1997/98 utgjorde antall elever 558 247 elever, mens i 1999/2000 var elevtallet steget til 580 261. Antall klasser har også økt. Antall årsverk, som omfatter både administrasjon og undervisning, har steget jevnt i hele perioden fra 1980 til 1998. Fra 1993 til 1998 har den prosentvise økningen i antall årsverk vært noe sterkere enn økningen i antall klasser.

I 1993 ble det registrert høyest sosialhjelpsbruk med om lag 178 000 tilfeller. Spesielt mellom 1985 og 1990 økte sosialhjelpsbruken kraftig. Fra og med 1993 har antallet mottagere årlig blitt redusert, og i 1998 ble det registrert 142 870. Andelen mottagere som mottok tilskudd i 6 måneder eller mer har også gått ned de siste årene, og i 1998 var det om lag 49 000. Nedgangen i sosialhjelpsbruken må sees på bakgrunn av bedring av konjunktorene og økt sysselsetting.

Siden 1993 har vi hatt en nedgang i antall institusjonsplasser for eldre med heldøgnsomsorg, og i løpet av de siste 5 årene har antallet sunket fra 45 767 i 1993 til 43 196 i 1998. Dette er en nedgang på om lag 2 500 plasser. Imidlertid er andelen sykehjemsplasser økt i løpet av 90-tallet. I 1998 mottok 152 796 innbyggere hjemmetjenester. Dette er i underkant av 4 000 flere enn året før, og om lag 10 000 flere enn i 1993. I samme periode har antallet eldre over 67 år vært om lag det samme, mens antallet eldre fra 80 år har økt sterk fra i underkant av 170 000 i 1993 til om lag 188 000 i 1998.

Fylkeskommunene

Tabell 24.4 viser ressursinnsatsen i somatiske sykehus og psykiatriske institusjoner. Det har vært en jevn økning i ressursinnsatsen i somatiske sykehus på hele 90-tallet. I 1998 var det 12,5 årsverk i somatiske sykehus pr. 1 000 innbygger, noe som er en økning på 16 prosent fra 1991. Årsverksinnsatsen i psykiatriske institusjoner økte med 9 prosent i samme periode, og i 1998 var det 3,6 årsverk pr. 1 000 innbygger.

Tabell 24.4: Ressursinnsats pr. leverte tjeneste for utvalgte tjenester 1991-1998. Fylkeskommunene

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Prosentvis endring i perioden
Antall årsverk i somatiske sykehus pr. 1 000 innbyggere	10,8	10,8	11	11	11,5	12	12,1	12,5	16
Antall årsverk i psykiatriske institusjoner pr. 1 000 innbyggere	3,3	3,4	3,3	3,4	3,3	3,4	3,5	3,6	9

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Dekningsgraden innenfor somatiske sykehus kan måles i antall effektive senger pr. innbygger. Som det framgår av tabell 24.5 har dekningsgraden gått ned i perioden 1991-98, til tross for at ressursinnsatsen har økt.

Også dekningsgraden innenfor psykiatrien målt ved antall heldøgnsplaser i institusjoner pr. 10 000 innbyggere har gått ned på 90-tallet til tross for økt ressursinnsats.

For den videregående skolen har omfanget (antall elever i prosent av et gjennomsnittlig avgangskull fra grunnskolen) gått ned i løpet av 90-tallet, og ligger i 1999 på 339 prosent. Dette er langt under kravet fra omfangsforskriften med en dekning på 375 prosent, og den laveste dekningsgraden siden innføringen av reformen for videregående opplæring i 1994.

Tabell 24.5: Oversikt over dekningsgrader målt i forhold til aldersgrupper for utvalgte tjenester 1991-1999. Fylkeskommunene.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Prosentvis endring i perioden
Antall effektive senger i sykehus pr. 1 000 innbyggere ¹	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1	3,2	3,1	3,1		-9
Antall heldøgnsplaser i psykiatriske institusjoner pr. 10 000 innbyggere	17,7	17,1	16,5	15,7	15,1	15,1	14,4	14,2		-20
Antall elever og lærlinger i videregående opplæring i prosent av et gj.snitt avgangskull fra grunnskolen (10. klasse)			391	377	366	369	357	350	339	-13

¹ Effektive senger framkommer ved å dividere antall tilgjengelige sengedøgn i løpet av ett år med antall dager i året.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå, Samdata sykehus, SINTEF)

Tabell 24.6: Antall leverte tjenester og årsverksinnsats. 1991-1999. Fylkeskommunene.

	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	Prosentvis endring i perioden
Somatiske spesialisthelsetjenester:								
Årsverk, somatiske sykehus	46 246	47 396	50 130	52 340	53 596	55 680		20
Effektive senger	14 541	13 714	13 729	13 788	13 840	13 755		-5
Utskrivninger		627 032	633 982	650 412	662 881	682 498		9

Tabell 24.6: Antall leverte tjenester og årsverksinnsats. 1991-1999. Fylkeskommunene.

Polikliniske konsultasjoner somatikk	2 699 958	2 887 078	3 033 386	3 160 892	3 171 746	3 314 310		23
<i>Psykisk hel-severn:</i>								
Årsverk psykiatriske institusjoner	13 889	14 610	14 578	15 003	15 505	15 844		14
Heldøgnspl. Psykiatriske institusjoner	7 598	7 245	6 667	6 636	6 368	6 295		-17
Polikliniske konsultasjoner, psykiatri ¹	428 963	522 727	603 780	558 620	591 353	621 248		45
<i>Videregående opplæring:</i>								
Årsverk videregående skole			25 122	24 551	23 073	24 505		-2
Plasser videregående skole ²		254 692	235 501	235 496				
- derav elever under lov om videregående opplæring ³	202 971	195 808	181 562	177 235	172 681	172 115	168 910	-17

¹ Tallene f.o.m. 1996 er ikke direkte sammenlignbare med tidligere år fordi statistikken er lagt om. Færre kontakter regnes nå som konsultasjoner, fordi telefonkonsultasjoner holdes utenfor.

² Tallet inkluderer alle elever under videregående skole (inkl. folkehøyskole, lærlingeplasser, arbeidsmarkedskurs m.m.)

³ Tallet inkluderer alle elever under lov om videregående opplæring

Kilde: (Statistisk sentralbyrå, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, SINTEF og STS)

Tabell 24.6 viser at antallet årsverk i somatiske sykehus har økt årlig. I 1991 ble det utført i overkant av 46 000 årsverk mot om lag 56 000 i 1998. Dette er en økning på 20 prosent. Imidlertid ser vi at sengekapasiteten har gått noe ned fra om lag 14 500 senger i 1991 til om lag 13 800 senger. Antall utskrivinger øker imidlertid årlig, fra om lag 627 000 i 1993 til 682 000 i 1998. Økningen i antallet utskrivinger på tross av en nedgang i sengetallet, kan forklare den økte ressursinnsatsen. Samtidig ser vi at antall polikliniske konsultasjoner har økt med hele 23 prosent i perioden 1991-98. I 1998 ble det utført 3,3 millioner polikliniske konsultasjoner, og økningen i årsverkene må også sees på bakgrunn av den økte kapasiteten her.

Antall årsverk i psykiatrien har økt fra i underkant av 14 000 i 1991 til i underkant av 16 000 i 1998, mens antall heldøgns plasser i samme periode har blitt redusert med 1 300 plasser. Det blir imidlertid utført flere polikliniske

konsultasjoner, som har økt fra i underkant av 430 000 i 1991 til om lag 620 000 i 1998.

Størstedelen av ressursinnsatsen er knyttet til voksenpsykiatrien, som hadde 86 prosent av årsverkene i 1998. De resterende 14 prosentene gikk til barne- og ungdomspsykiatrien. For heldøgns plassene i institusjon var 95 prosent knyttet til voksenpsykiatrien.

Elev og lærlingetallet i den videregående opplæringen synker, noe som bl.a. har sammenheng med mindre ungdomskull. Foreløpige tall for skoleåret 1999/2000 viser at antallet elever under lov om videregående opplæring er i underkant av 169 000, mot over 200 000 i 1991. Elevnedgangen gjenspeiles i antallet årsverk, som siden 1995 er gått ned med 2 prosent.

24.4 Tjenesteproduksjon i kommunen

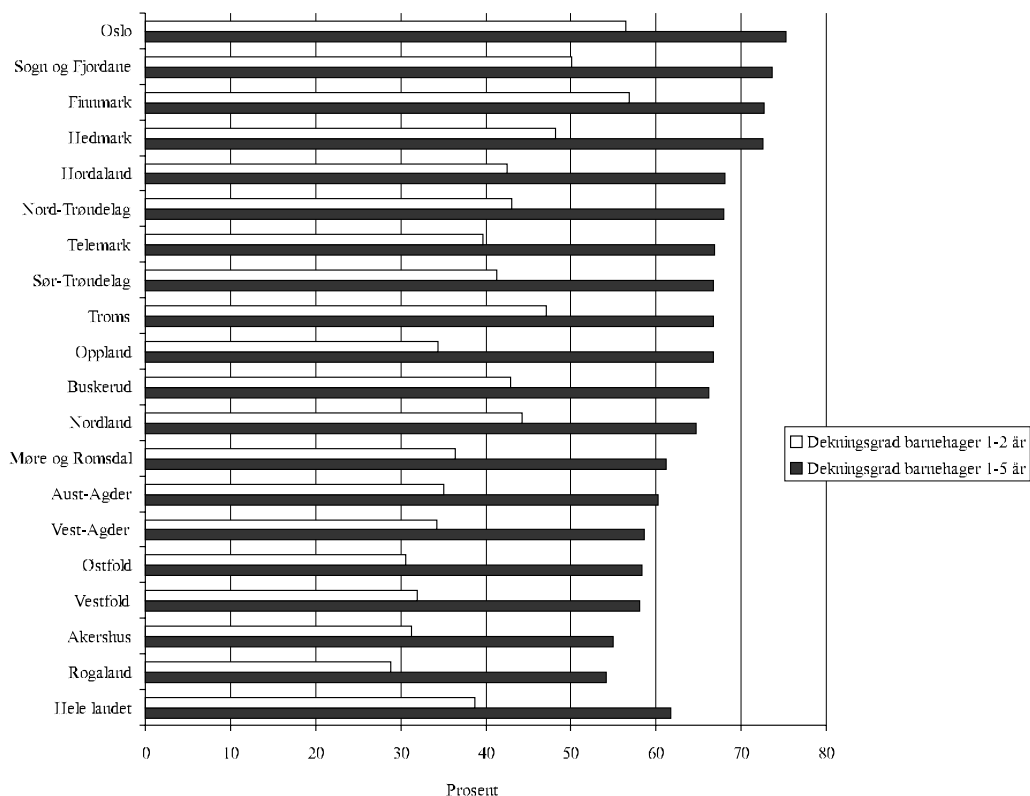
24.4.1 Barnehagesektoren

Helt siden slutten av 80-tallet har det vært bred politisk enighet om at alle familier som ønsker det skal få tilbud om barnehagepass. Dagens barnehagetilbud ble i hovedsak utbygd på 80- og første halvdel av 90-tallet. Fra 1990 til 1998 økte dekningsgraden fra 42 til 62 prosent.

Målet om full behovsdekning er ikke nådd med en dekningsgrad på 62 prosent. Innføringen av kontantstøtten har medført at det er vanskelig å si nøyaktig hva slags nivå som utgjør full behovsdekning. Statistisk sentralbyrås (SSB) undersøkelse om tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi i barnefamilier og Asplan Viak AS' behovsundersøkelse i alle landets kommuner fra sommeren 1999 tyder på at en fullt utbygd barnehagesektor tilsvarer 213 000 barnehageplasser, noe som gir en behovsdekning på nasjonalt nivå på ca. 70 prosent for barn i aldersgruppen 1-5 år. Undersøkelsene anslår at man oppnår full behovsdekning for de yngste barna med en barnehagedekning på 53 prosent og full behovsdekning for barn over 3 år med en barnehagedekning på 80 prosent. Undersøkelsene anslår at det i forhold til situasjonen ved utgangen av 1998 trengs 25 000 nye barnehageplasser ¹²⁾

Figur 24.1 viser at barnehagedekningen i 1998 er best for de eldste barna. Det er store geografiske forskjeller i barnehagedekningen. Det er fortsatt enkelte kommuner hvor under 40 prosent av barna har barnehageplass, mens andre kommuner har en dekningsgrad på over 90 prosent.

¹²⁾ SSB og Asplan Viak AS undersøkte på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet barnehagebehovet. SSB utførte to spørreundersøkelser om tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi i barnefamilier (Rapporter 1999/27). I undersøkelsene, som bygde på et representativt utvalg av familier med barn under skolealder, ble det stilt flere spørsmål om barnehagebruk og behov for barnehage. Asplan Viak AS undersøkte barnehagebehovet ved å spørre kommunene om deres vurdering av situasjonen og behovet framover (St.meld. nr. 27, 1999-2000).



Figur 24.1 Dekningsgrad barnehager 1-2 år og 1-5 år. Prosent. Kommunene er gruppert etter fylke. 1998.¹

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall. Dette vi si at dekningsgraden er beregnet ut fra antall 1-5 åringer med tilbud i landet, dividert med antall 1-5 åringer totalt. Fylkesgjennomsnittene er ikke vektet, dvs. i fylkesgjennomsnittene teller alle kommuner likt.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Figur 24.1 viser at Oslo og kommunene i Sogn og Fjordane, Finnmark og Hedmark har den høyeste barnehagedekningen med en dekningsgrad på over 70 prosent. Lavest dekningsgrad har kommunene i Østfold, Vestfold, Akershus og Rogaland.

De fleste kommuner har fått god barnehagedekning for de største barna, men det er fortsatt behov for flere barnehageplasser for barn under tre år. Etter gjennomføringen av reform 97 har det vært en økning i tilbudet til de yngste barna. Fra 1996 til 1997 økte dekningsgraden med 6 prosentenheter, men i 1998 snudde veksten til en nedgang på 1 prosent. I 1998 hadde 39 prosent av 1 og 2-åringene barnehageplass, men som nevnt ovenfor anslår SSB at man først oppnår full behovsdekning for de yngste barna med en barnehagedekning på 53 prosent.

Variasjonene i dekningsgrad for 1-2 åringer er stor. I noen kommuner har under 10 prosent av 1-2 åringene et tilbud, mens i andre kommuner har over 80 prosent av de yngste barna barnehageplass. Oslo og kommunene i Finnmark har den høyeste dekningsgraden for 1-2 åringer, mens Rogaland har den laveste.

Tabell 24.7 viser dekningsgrad for 1-2 åringer når kommunene er gruppert etter inntekt og folketall. Det er en klar tendens til at dekningsgraden øker med økende inntekt og avtar med økende folketall. I gjennomsnitt betyr dette at tilbudet i 1998 til 1- og 2-åringer var best i små kommuner med høye inntekter.

Tabell 24.7: Gjennomsnittlig dekningsgrad barnehager 1-2 år for gruppene av sammenlignbare kommuner¹. Prosent, 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	44	33	33
Middels	46	36	35
Høye	53	49	46
De 10 kommunene med høyest inntekt	53		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	45		
Landsgjennomsnitt	39		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

24.4.2 Grunnskole

Den 10-årige grunnskole bygger på prinsippet om en fellesskole. Målsetningen er å gi alle barn en likeverdig og tilpasset grunnopplæring innenfor et felles rammeverk, med felles lover og læreplaner. Prinsippet om likeverdig opplæring innebærer ikke at alle skal få et likt tilbud, men at tilbudet skal være tilpasset den enkeltes evner, utviklingsnivå og behov.

Demografi og geografi kan påvirke kommunenes kostnader ved å drive grunnskole fordi dette påvirker skolestrukturen og dermed størrelsen på klassen. I tillegg vil omfanget av spesialundervisning og delingstimer påvirke kostnadene. Kommunene finansierer i hovedsak opplæring i grunnskolen gjennom de frie inntektene. I og med at grunnskoleopplæring er en av flere sentrale oppgaver som kommunene har, må grunnskolen konkurrere om økonomiske ressurser med andre tjenesteområder.

En indikator som er egnet å bruke når man skal studere variasjoner i den kommunale ressursinnsatsen til grunnskolen over tid og variasjoner mellom kommuner er *andel ekstratimer*. Spesialundervisning etter enkeltvedtak og delingstimer kommer i tillegg til basisressursen samlet minstetimetall. Tabell 24.8 viser ekstratimer som andel av elevtimetallet for gruppene av sammenlignbare kommuner. I ekstratimene inngår spesialundervisning og delingstimer, inklusive delingstimer til tilvalgsfag. Delingstimer til norsk- og morsmålsundervisning er tatt ut fordi det her gis særtilskudd fra staten, og dette tilbudet vil derfor i mindre grad påvirkes av kommunale prioriteringer.

Tabell 24.8: Gjennomsnittlig andel ekstratimer (ekskl. norsk og morsmålsundervisning) av minstetallet for gruppene av sammenlignbare kommuner 1. 1999-00.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	0,40	0,46	0,47
Middels	0,46	0,49	0,46
Høye	0,42	0,49	0,51
De 10 kommunene med høyest inntekt	0,60		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	0,48		
Landsgjennomsnitt	0,47		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet)

Som det framgår av tabell 24.8 er variasjonene små mellom kommunegruppene. Det framgår av tabellen at kommuner med et lavt innbyggertall gjennomgående har en lavere andel ekstratimer enn kommuner med et høyt innbyggertall. En forklaring på dette kan være at små kommuner i gjennomsnitt har færre elever pr. klasse enn større kommuner og at de derfor trenger færre ekstratimer for å gi tilpasset opplæring. Selv om det er små variasjoner mellom gruppene av sammenliknbare kommuner når det gjelder andel ekstratimer i forhold til minstetimetallet, kan det være store variasjoner, det vil si forskjeller i prioritering, mellom kommunene innenfor samme kommunegruppe.

Da reform 97 ble innført og 6-åringene startet i skolen, var det en viktig forutsetning at det skulle gis et tilbud om skolefritidsordning til alle elever på småskoletrinnet. Tabell 24.9 viser andelen av 1.klassinger med plass i skolefritidsordning for skoleåret 1999-00 for gruppene av sammenlignbare kommuner.

Tabell 24.9: Dekningsgrad for skolefritidsordning for 6-åringer for gruppene av sammenlignbare kommuner 1. Prosent. 1999-00.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	41	46	57
Middels	43	44	58
Høye	44	56	73
De 10 kommunene med høyest inntekt	55		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	67		
Landsgjennomsnitt	59		

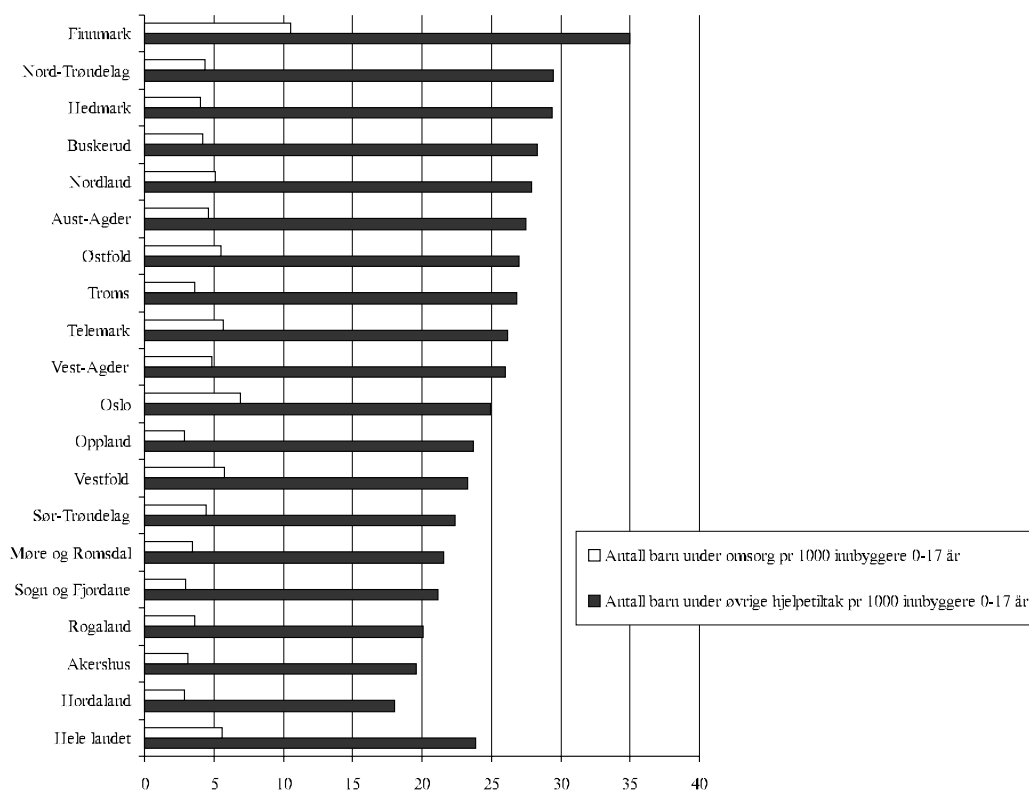
¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet)

Som vi ser av tabell 24.9 er variasjonen mellom kommunegruppene stor. I kommuner med høye inntekter og et høyt innbyggertall har 73 prosent av 6-åringene plass i skolefritidsordningen, mens i kommunen med få innbyggere og lave inntekter har bare 41 prosent av 6-åringene plass i skolefritidsordningen. Dekningsgraden ser ut til å øke med økt innbyggertall og økte inntekter. Ulik etterspørsel etter skolefritidsordningen kan være forklaringen på at dekningsgraden varierer kommunene imellom. Høy etterspørsel kan derfor forklare hvorfor de fire største kommunene har en høy dekningsgrad.

24.4.3 Barnevern

Sett i forhold til barn i alderen 0-17 år var det 29,4 per 1000 barn som var under omsorg av barnevernet eller mottok barnevernstiltak ved utgangen av 1998. I figur 24.2 vises antall barn under omsorg og øvrige hjelpetiltak pr. 1 000 innbyggere 0-17 år for kommunene gruppert fylkesvis.



Figur 24.2 Antall barn under omsorg og øvrige hjelpetiltak pr. 1 000 innbyggere 0-17 år. Kommunene er gruppert etter fylke.¹

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Kommunene i Finnmark, Nord-Trøndelag og Hedmark har i forhold til antall barn under 18 år flest barn under hjelpetiltak. Lavest antall barn under hjelpetiltak, i forhold til antall innbyggere i alderen 0-17 år, finner vi i Rogaland.

land, Akershus og Hordaland. Kommunene i Finnmark og Oslo har i forhold til antall innbyggere under 18 år flest barn under omsorg.

Ser vi antall ansatte i barnevernstjenesten i forhold til antall barn under 18 år, lå landsgjennomsnittet ved utgangen av 1998 på 2,4 årsverk pr. 1 000 barn. Tabell 24.10 viser gjennomsnittlig antall årsverk i barnevernet i forhold til barnetallet i 1998 for sammenlignbare kommuner. Som vi ser av tabellen er det en tendens til at antall årsverk øker med økende inntekt. Videre ser vi at barnevernet i de store byene er best bemannet med 3,1 årsverk pr. 1 000 barn under 18 år.

Tabell 24.10: Gjennomsnittlig antall årsverk i barnevernet pr. 1 000 innbyggere under 18 år for gruppene av sammenlignbare kommuner. 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	0	2,0	2,1
Middels	1,8	1,9	2,2
Høye	2,4	2,5	2,2
De 10 kommunene med høyest inntekt	2,3		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	3,1		
Landsgjennomsnitt	2,4		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

24.4.4 Helse

Helsetjenestens oppgave er å sikre trygghet for at alle får hjelp til å diagnostisere og så langt som mulig behandle og rehabilitere sykdommer. Helsetjenesten skal også bidra til helsefremmende og forebyggende arbeid. I det følgende avsnittet presenteres statistikk over årsverksinnsatsen i kommunehelsetjenesten basert på Statistisk sentralbyrås kommunehelsetjeneste statistikk. Pleie- og omsorgstjenesten er ikke inkludert, det vises her til kapittel 24.4.6.

Tabell 24.11 viser antall legeårsverk pr. 10 000 innbyggere i 1998 for sammenlignbare kommuner. Med leger menes i denne sammenheng kommunale og privatpraktiserende leger, samt turnuskandidater. Det at turnuskandidater er inkludert har betydning for framstillingen siden de kan beordres dit hvor det er vanskeligst å rekruttere leger. Tabellen viser at kommuner med et lavt innbyggertall og høye inntekter har flest legeårsverk pr. innbygger. Storbyene og kommuner med høye innbyggertall og lave og middels inntekter har færrest årsverk pr. innbygger.

Tabell 24.11: Gjennomsnittlig antall legeårsverk pr. 10 000 innbyggere for gruppene av sammenlignbare kommuner 1. 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	13,3	8,8	7,7
Middels	12,1	9,4	7,6
Høye	14,6	10,6	8,2
De 10 kommunene med høyest inntekt	16,3		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	7,7		
Landsgjennomsnitt	8,3		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

En bedre legedekning i kommunene med et lavt innbyggertall er nødvendig for at legevakten skal fungere. Lav dekning av primærleger i storbyene kan også sees i sammenheng med tilgang til legespesialister, som er bedre i storbyene enn i spredtbygde kommuner. Som det framgår av tabellen er forskjellen mellom de ulike kommunegruppene stor.

I dag er det faglig og politisk enighet om at helsestasjons- og skolehelsetjenesten spiller en sentral rolle i det forebyggende helsearbeidet for barn og unge. I og med at skole- og helsestasjonstjenesten først og fremst er en ren forebyggende virksomhet, kan antallet årsverk i skole- og helsestasjonen være en indikator på hvordan kommunene prioriterer forebyggende arbeid. Tabell 24.12 viser antall årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten pr. 1 000 innbyggere fra 0 til 4 år for sammenlignbare kommuner.

Tabell 24.12: Antall årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten pr. 1 000 innbyggere 0-4 år for gruppene av sammenlignbare kommuner¹. 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	10,4	10,3	8,6
Middels	13,4	11,1	8,8
Høye	15,9	13,1	10,0
De 10 kommunene med høyest inntekt	18,5		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	8,1		
Landsgjennomsnitt	9,3		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 24.12 viser at det er de 10 rikeste kommunene og kommunene med lavt innbyggertall og høye inntekter som har flest årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten pr. innbygger. Storbyene og kommuner med høye innbyggertall og lave og middels inntekter har færrest årsverk pr. innbygger.

24.4.5 Sosialhjelp

Det overordnede målet med sosiale tjenester er å fremme økonomisk og sosial trygghet, og å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse. I dette avsnittet blir sosialhjelp kun omtalt i forhold til antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Kommunenes produksjon av øvrige tjenester som ytes av sosialtjenesten, slik som råd og veiledning, utforming av hjelpetiltak og formidling av behandlingsopplegg overfor personer med rusproblemer, boligtiltak for personer med sosiale problemer vil ikke bli omtalt.

Økonomisk sosialhjelp kan ytes til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold ved hjelp av arbeid, eller ved å gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter. Tabell 24.13 viser gjennomsnittlig antall sosialhjelpstilfeller pr. 100 innbyggere fra 16 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner i 1998. Som vi ser av tabellen er det en klar tendens til at antallet sosialhjelpstilfeller øker med økt innbyggertall. De fire største byene har den høyeste andelen sosialhjelpstilfeller. Dette tyder på at urbaniseringsgrad har betydning for bruk av tjenesten. Det er også en tendens til at andelen sosialhjelpstilfeller øker med økte kommunale inntekter, noe som kan ha sammenheng med at et høyt inntektsnivå gir kommunene mulighet til å gi et bedre tjenestetilbud.

Tabell 24.13: Gjennomsnittlig antall sosialhjelpstilfeller 16 år og over pr. 100 innbyggere fra 16 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner¹. 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	2,0	3,3	3,9
Middels	3,1	3,2	4,0
Høye	3,8	4,2	4,1
De 10 kommunene med høyest inntekt	3,4		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	4,8		
Landsgjennomsnitt	4,1		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 24.14 viser gjennomsnittlig antall langtidsmottakere av sosialhjelp som andel av sosialhjelpstilfeller 16 år og eldre for gruppen av sammenlignbare kommuner. Andelen langtidsbrukere er klart høyest i de fire største byene, hvor 39 av 100 sosialhjelpstilfeller er langtidsbrukere. Videre kan vi lese ut av tabellen at det er en tendens til at andelen langtidsbrukere synker med økende inntekt og øker med økt innbyggertall.

Tabell 24.14: Gjennomsnittlig antall sosialhjelpstilfeller med stønad 6-12 mnd. pr. 100 sosialhjelpstilfeller 16 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner 1. Prosent. 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	23,7	27,0	31,8
Middels	24,1	25,4	32,7
Høye	19,7	26,0	30,0
De 10 kommunene med høyest inntekt	27,9		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	39,3		
Landsgjennomsnitt	34,5		

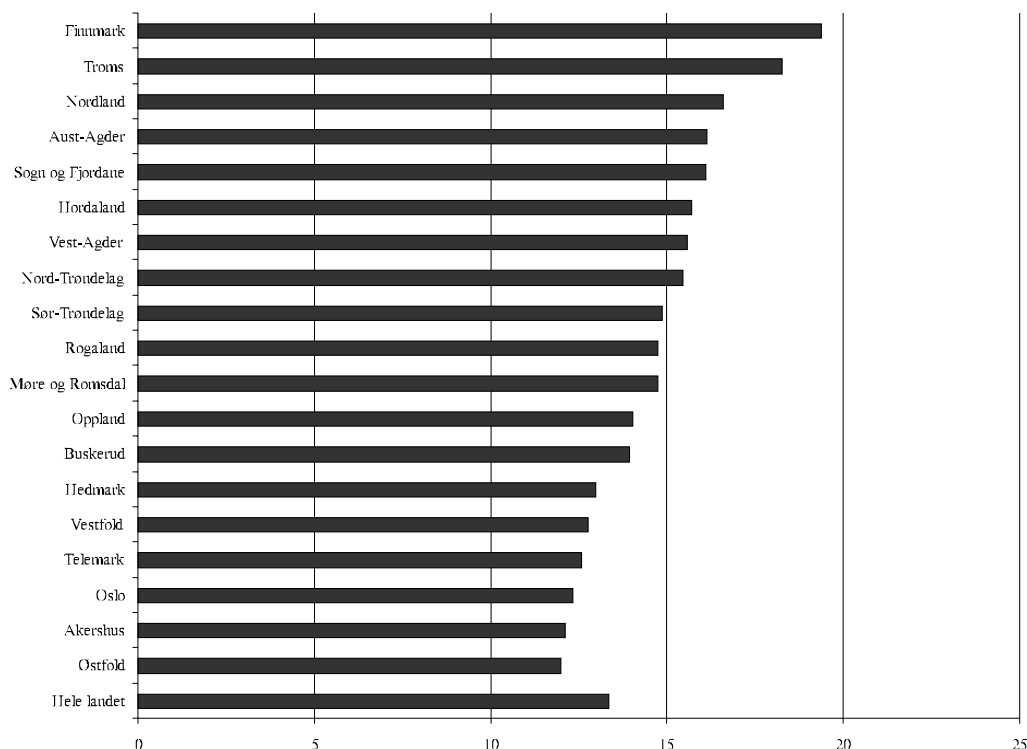
¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

24.4.6 Pleie og omsorg

I handlingsplanen for eldre (St.meld nr. 50, 1996-97) ble overordnede mål for pleie- og omsorgstjenestene fastsatt. I løpet av handlingsplan perioden (1998-2001) skal den enkelte få et pleie- og omsorgstilbud tilpasset sitt eget behov. Omfanget og kvaliteten på tjenestene skal styrkes og mer helhetlige og fleksible tjenestetilbud skal utvikles. Tjenestene skal gis uavhengig av den enkeltes bosted, alder, inntekt og ressurser og det skal være større rom for brukermedvirkning og personlige valgmuligheter i den daglige omsorgen. Forutsetningene for å nå målene i løpet av handlingsplanperioden er at det på landsbasis blir flere årsverk i hjemmebaserte tjenester, at det bygges flere omsorgsboliger og at det etableres flere heldøgnsplaser i institusjon.

Pleie- og omsorgssektoren er en arbeidsintensiv sektor. På grunn av det blir antall årsverk pr. 100 innbygger over 67 år en viktig indikator på ressursbruken i sektoren. Figur 24.3 viser antallet årsverk i pleie- og omsorgssektoren per 100 innbyggere over 67 år i 1998 for kommunene gruppert etter fylke.



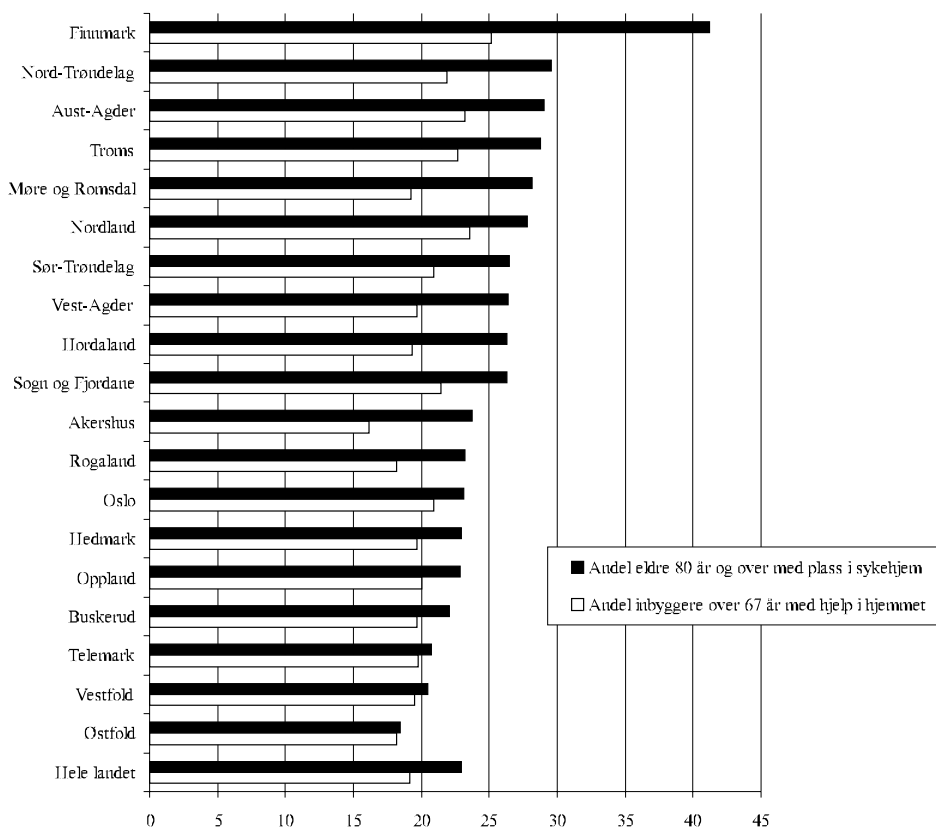
Figur 24.3 Antall årsverk i pleie- og omsorgssektoren pr. 100 innbyggere 67 år og over i 1998. Kommunene er gruppert etter fylke.¹

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Kommunene i de tre nordligste fylkene, samt Aust-Agder, har i forhold til antall eldre over 67 år den høyeste årsverksinnsatsen. Lavest årsverksinnsatt finner vi i Østfold, Akershus, Oslo og Telemark. Forskjellen mellom kommunene i Finnmark med flest årsverk pr. innbygger og kommunene i Østfold med lavest var relativt stor. I Finnmark var det ved utgangen av 1998 19,4 årsverk pr. 100 innbygger over 67 år, mot 12,1 i Østfold.

Pleie- og omsorgssektoren kan grovt sett deles opp i hjemmetjenester og institusjonstjenester. I de fleste kommuner er det flere brukere av hjemmetjenester enn av institusjonstjenester, men generelt har institusjonene mer krevende brukere enn hjemmetjenestene. Figur 24.4 viser antall mottakere av hjemmetjenester pr 100 innbygger 67 år og over og antall institusjonsplasser pr. 100 innbygger 80 år og over. For at en person skal bli registrert som mottaker av hjemmetjenester må personen være en aktiv/regelmessig bruker av hjemmesykepleie eller praktisk bistand. Antallet institusjonsplasser omfatter beboere i sykehjem, aldershjem og andre boformer med heldøgns pleie og omsorg.



Figur 24.4 Dekningsgrad hjemmetjenester for innbyggere over 67 år og dekningsgrad alders og sykehjem pr. innbygger 80 år og over.¹ Kommunene er gruppert etter fylke.

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Høyest dekningsgrad i hjemmebasert omsorg har kommunene i de tre nordligste fylkene og Aust-Agder. I Finnmark får 25 av 100 eldre hjelp i hjemmet. Lavest dekningsgrad har kommunene Akershus, Østfold og Rogaland. I Akershus får 16 av 100 eldre hjelp i hjemmet.

Som vi ser av figur 24.4 er det store geografiske variasjoner i tilbudet om institusjonsplass. Kommunene i Finnmark har den høyeste dekningsgraden, hvor over 40 av 100 innbyggere over 80 år har et tilbud om institusjonsplass. I kommunene i Østfold derimot har under 20 prosent av de eldre et tilbud om institusjonsplass.

Figur 24.4 viser at det er en tendens til at de fylker som har et høyt nivå på hjemmetjenestene også har et høyt tilbud innen institusjonstjenestene. Videre ser vi at kommunene i Østfold, i forhold til resten av landet, har en lav dekningsgrad både på hjemmetjenestene og institusjonstjenestene.

Variasjonene mellom kommunene kan skyldes flere forhold. Ulike analyser, bl.a. foretatt på Gerix-data for et begrenset antall kommuner, viser at det er en tendens til at kommuner med høye inntekter tilbyr mer hjelp til den enkelte bruker enn kommuner med lave inntekter (Langørgen 2000).¹³⁾

Videre er det påvist klare sammenhenger mellom inntektsnivå og hvor mange brukere som får tjenesten (dekningsgrad). Variasjonene i tjenestetilbudet kan også ha sammenheng med at behovet for et kommunalt tilbud varierer. Både ulikhet i sykелighet og i hvilken grad den private omsorgen avlaster det kommunale tilbudet spiller inn. Videre kan kommunenes prioritering av pleie- og omsorgstjenester være forskjellig.

I tabellene 24.15, 24.16 og 24.17 vises henholdsvis antall årsverk i sektoren pr. 100 innbygger over 67 år, antall plasser i institusjon pr. 100 innbygger 80 år og over og antall brukere av hjemmetjenester pr. 100 innbygger 67 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner.

Tabell 24.15: Antall årsverk i pleie- og omsorg pr. 100 innbyggere 67 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner. ¹ 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	13,1	13,4	12,8
Middels	15,1	15,2	13,2
Høye	17,2	16,8	14,6
De 10 kommunene med høyest inntekt	24,2		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	12,8		
Landsgjennomsnitt	13,4		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 24.16: Antall plasser i institusjon pr. 100 innbyggere 80 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner. 1 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	28,6	22,3	21,4
Middels	27,1	24,7	22,0
Høye	34,3	28,7	25,4
De 10 kommunene med høyest inntekt	44,6		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	23,8		
Landsgjennomsnitt	22,9		

¹³⁾ Langørgens (rapporter 2000/3, SSB) analyse av kommunenes hjelp til mottakere av hjemmetjenester var basert på omfattende statistisk informasjon på individnivå som var rapportert inn fra 54 kommuner og bydeler gjennom systemet GERIX. Datasettet gerix inneholder en rekke individkjennetegn, og gir blant annet informasjon om timer direkte hjelp pr. uke til hver mottaker av hjemmetjenester.

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Tabell 24.17: Antall innbyggere 67 år og over som mottar hjemmetjenester i prosent av innbyggertallet 67 år og over for gruppene av sammenlignbare kommuner. ¹ 1998.

Inntekter	Antall innbyggere		
	Lavt	Middels	Høyt
Lave	30,6	20,2	18,0
Middels	22,3	20,7	18,5
Høye	23,2	22,2	17,2
De 10 kommunene med høyest inntekt	17,9		
De 4 kommunene med høyest innbyggertall	17,2		
Landsgjennomsnitt	19,1		

¹ Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen en gruppe veier like tungt, uavhengig av innbyggertall.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Av tabellene 24.15 og 24.16 kan vi lese at det i 1998 var en sammenheng mellom nivået på kommunenes inntekter og omfanget av pleie og omsorgstjenester. I landet ble det utført 13,4 årsverk pr. 100 innbygger over 67 år. Det var en klar tendens til at antall årsverk økte med kommunenes inntekter. Foruten i de 10 rikeste kommunene var det kommunegruppen med høyt inntektsnivå og lavt innbyggertall som hadde høyest ressursinnsats med 17,2 årsverk pr. 100 innbygger. Tilsvarende hadde kommuner med høyt innbyggertall og lave inntekter, samt storbyene, lavest ressursinnsats med 12,8 årsverk. Også dekningsgraden i institusjonstjenestene økte klart med inntekt og avtok med innbyggertall. Mens det på landsbasis var 22,9 av 100 innbyggere over 80 år som hadde tilbud om institusjonsplass, var dekningsgraden 34,2 pr. 100 innbygger for kommunegruppen med høye inntekter og lavt innbyggertall.

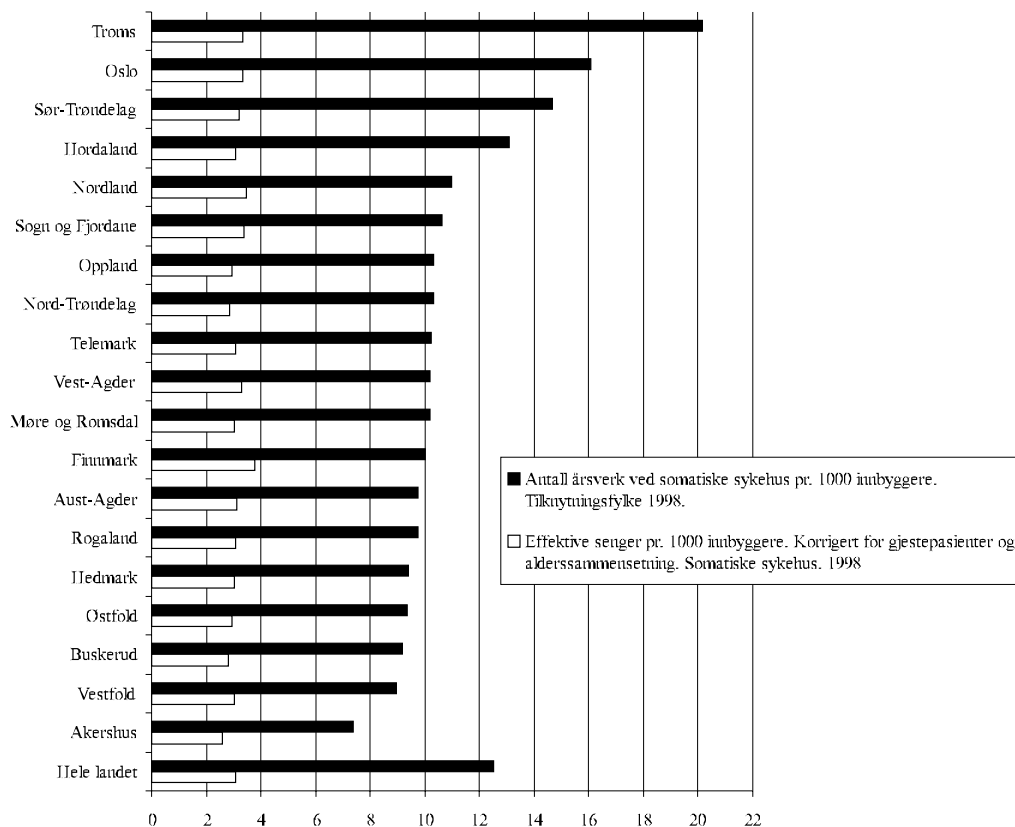
Som vi ser av tabell 24.17 er det ingen klare sammenhenger mellom kommunenes inntekter og andelen eldre som mottar hjemmetjenester. Det er imidlertid, på samme måte som for institusjonstjenestene, en tendens til at andelen eldre som mottar hjemmetjenester er høyere i kommuner med et lavt innbyggertall enn i kommuner med et høyt innbyggertall.

24.5 Tjenesteproduksjon i fylkeskommunene

24.5.1 Somatiske tjenester

Somatiske spesialisthelsetjenester omfatter foruten sykehus også fødehem, spesialsykehjem, sykestuer og privatpraktiserende spesialister. Om tjenestene gis i sykehus eller i andre institusjoner avhenger av hvordan fylkeskommunene har valgt å organisere driften, hovedtyngden av tjenestene gis imidlertid i sykehusene.

I figur 24.5 vises antall årsverk og antall effektive senger for sykehusene gruppert etter bostedsfylke ¹⁴⁾



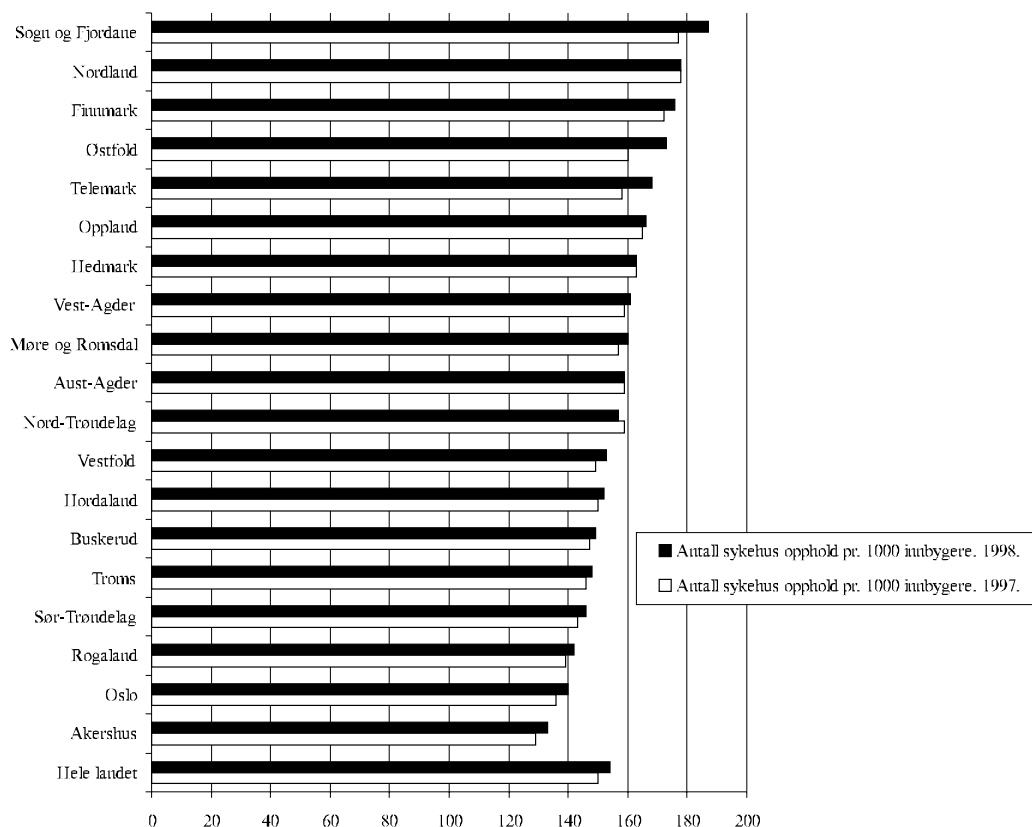
Figur 24.5 Antall årsverk pr. 1 000 innbyggere og antall effektive senger pr. 1 000 innbyggere etter bostedsfylke. Somatiske sykehus.

Kilde: (Antall årsverk: Statistisk sentralbyrå. Effektive senger: Samdata. Sammenlignsdata for somatiske fylkeshelsetjeneste 1998. NIS-rapport 4/99.)

Antall effektive senger er høyest i Finnmark og lavest i Akershus. Forskjellen mellom fylkene er imidlertid ikke stor. Når vi ser på antall årsverk i forhold til innbyggertall er imidlertid ulikhetene mellom fylkene større. Fylkene Troms, Oslo, Sør-Trøndelag og Hordaland ligger høyest, med henholdsvis 20,1, 16,1, 14,7 og 13,1 årsverk pr. 1 000 innbyggere. Landets 4 regionsykehus ligger i disse fylkene, og dette forklarer mye av forskjellen til resten av fylkene. Lavest ligger Akershus, Vestfold, Buskerud og Østfold.

I figur 24.6 vises antall sykehusopphold pr. 1 000 innbyggere etter bostedsfylke i 1997 og 1998. Figuren viser at det er relativt store forskjeller fylkene i mellom når det gjelder antall sykehusopphold pr. innbygger. Høyest antall sykehusopphold pr. innbygger har Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark.

¹⁴⁾ Effektive senger framkommer ved å dividere antall tilgjengelige senger i løpet av ett år med antall dager i året.



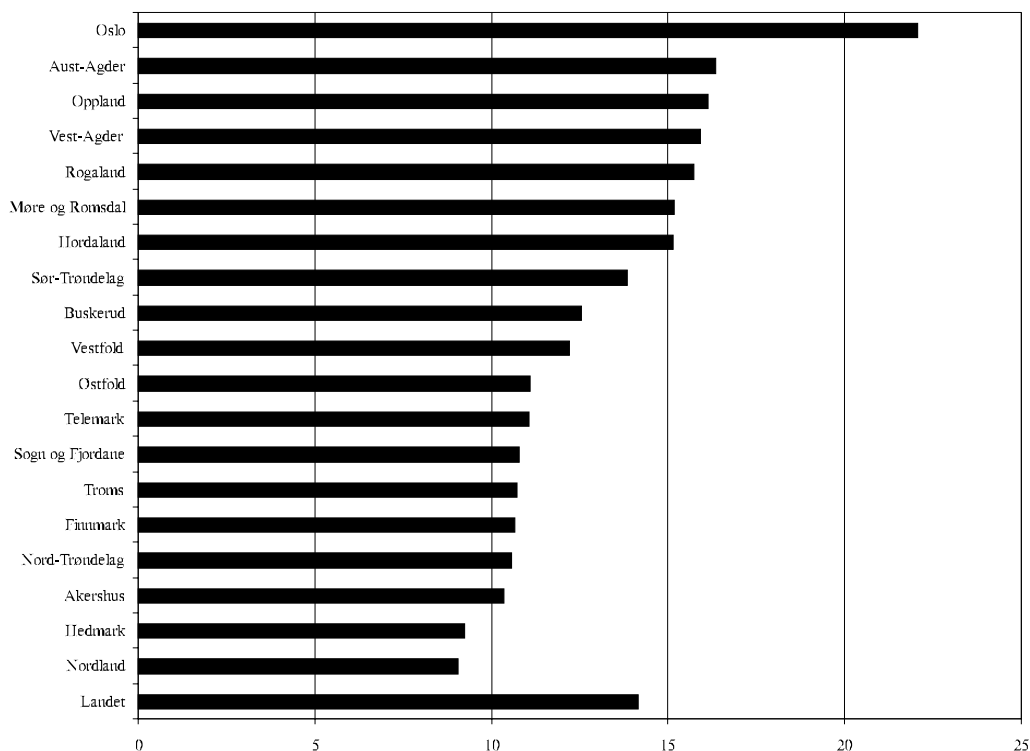
Figur 24.6 Antall sykehusopphold pr. 1 000 innbyggere etter bostedsfylke. Somatiske sykehus. 1997 og 1998.

Kilde: (Samdata sykehus, Sammenlignsdata for somatiske fylkeshelsetjeneste 1998. NIS-rapport 4/99.)

24.5.2 Psykiatri

Psykiatrien er utpekt til et av satsingsområdene i helsevesenet. Målet er å bygge ut et likeverdig psykiatrisk tjenestetilbud, hvor tilgjengelighet er uavhengig av bosted.

Figur 24.7 viser antall heldøgns plasser i psykiatriske institusjoner pr 10 000 innbyggere for det enkelte fylke i 1998. 95 prosent av heldøgns plassene er i voksenpsykiatrien, mens 5 prosent er i barne- og ungdomspsykiatrien.

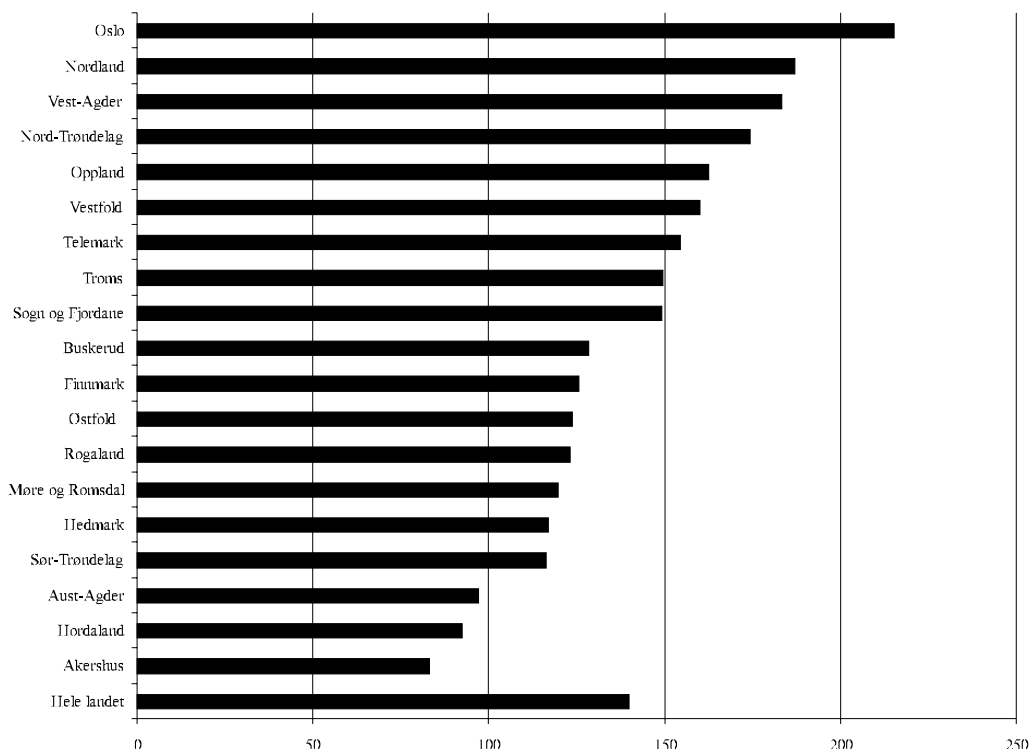


Figur 24.7 Antall heldøgns plasser i psykiatriske institusjoner pr. 10 000 innbyggere. 1998.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Oslo har klart flest heldøgns plasser med 22 plasser pr. 10 000 innbyggere. Aust-Agder og Oppland har også høye andeler. Færrest heldøgns plasser pr. innbygger har Nordland og Hedmark med under 10 plasser pr. 10 000 innbyggere. Landsgjennomsnittet var i overkant av 14 heldøgns plasser i psykiatriske institusjoner.

Antall polikliniske konsultasjoner fylkesvis i 1998 er vist i figur 24.8.



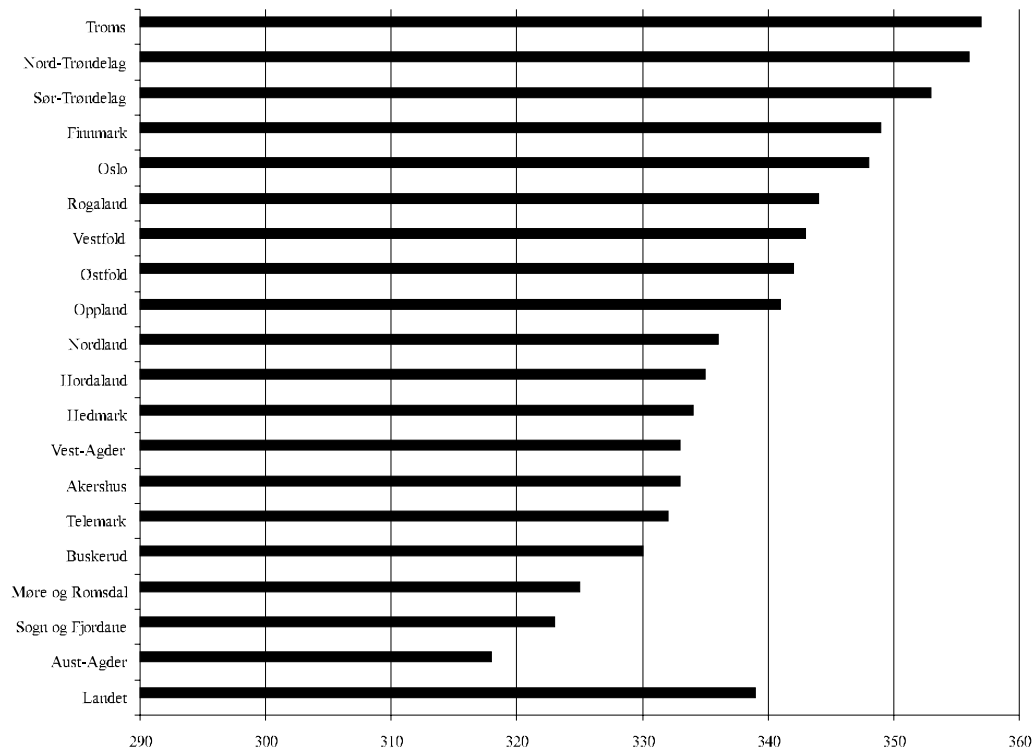
Figur 24.8 Antall polikliniske konsultasjoner i psykiatriske institusjoner pr. 1 000 innbyggere. 1998

Kilde: (Statistisk sentralbyrå)

Figur 24.8 viser til dels store variasjoner fylkene imellom i antall polikliniske konsultasjoner. I 1998 har Oslo, Nordland og Vest-Agder flest polikliniske konsultasjoner pr. 1 000 innbyggere. Færrest konsultasjoner har fylkene Aust-Agder, Hordaland og Akershus med under 100 konsultasjoner pr. 1 000 innbyggere. Landsgjennomsnittet var 140 polikliniske konsultasjoner pr. 1 000 innbyggere, og 9 av fylkene ligger over landsgjennomsnittet.

24.5.3 Videregående opplæring

Figur 24.9 viser omfanget av videregående utdanning for det enkelte fylke for skoleåret 1999-2000. I følge «Omfangsforskriften» fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal alle fylkeskommuner gi et utdanningstilbud som utgjør 375 prosent beregnet i forhold til et gjennomsnittlig avgangskull fra grunnskolen. Som det framgår av figuren er det store variasjoner i omfanget mellom fylkeskommunene. Ingen oppfyller kravet om en dekning på 375 prosent. Trøndelagsfylkene og Troms ligger høyest med over 350 prosent, mens Aust-Agder fylkeskommune har lavest dekning med 318 prosent. På landsbasis ligger gjennomsnittet på 339 prosent for skoleåret 1999-2000.



Figur 24.9 Omfang i videregående skole 1999-2000. Antall elever i prosent av et gjennomsnittlig avgangskull fra grunnskolen.

Kilde: (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet)

25 Rapportering med KOSTRA-data

25.1 Status og fremdrift

Kommunal- og regionaldepartementet har i tidligere kommuneøkonomiproposisjoner orientert om KOSTRA-prosjektet. Siktemålet med KOSTRA er å forbedre eksisterende datagrunnlag om ressursforbruk og produserte tjenester i kommunal sektor. For regnskaps- og rapportåret 1999 har 108 kommuner rapportert etter KOSTRA-modellen. I etterfølgende avsnitt vises rapportering fra oppvekstsektoren for åtte kommuner basert på KOSTRA-data fra 1999.

Rapportering etter KOSTRA-modellen vil bli obligatorisk f.o.m. regnskaps- og rapportåret 2001, dvs. for den rapportering som skal finne sted tidlig i 2002. Opplæringsprogrammet om KOSTRA som er igangsatt for kommuner og fylkeskommuner vil bli videreført for de kommuner og fylkeskommuner som kommer med i siste fase. For kommunene er regional statsforvaltning (fylkesmann, fylkeslege og utdanningskontor) ansvarlig for opplæringen og veiledning i bruk av KOSTRA-data.

I 2000 utvides prosjektet til å omfatte om lag 220 kommuner som tidlig i år 2001 vil rapportere data for 2000 etter KOSTRA-malen. De resterende 215 kommuner inngår fra 2001. Se for øvrig <http://kostra.dep.no>.

I 1999 deltok fylkene Sør-Trøndelag, Nordland, Buskerud, Oppland og Finnmark. For 2000 deltar også Møre og Romsdal og Hedmark. De resterende fylkeskommuner deltar fra 2001.

KOSTRAs fagarbeidsgrupper arbeider løpende med å vurdere rapporteringens omfang og innretning på de ulike kommunale og fylkeskommunale tjenesteområdene. Her tas det hensyn til både statens og kommunenes behov for styringsinformasjon ved at departementer, kommuner og Statistisk sentralbyrå er representert i gruppene. Det enkelte fagdepartement er ansvarlig innenfor arbeidsgruppens fagfelt, og den videre utvikling av innholdet i rapportering og nøkkeltall vil først og fremst skje i disse fagarbeidsgruppene. Som ledd i Regjeringens prosjekt med gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (jf. kap 16) blir spesifikke rapporteringsordninger gjennomgått. Fagarbeidsgruppene i KOSTRA sitt mandat er i den forbindelse blitt utvidet til også å omfatte rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd i tillegg til det løpende arbeid med å gjennomføre forenklet rapportering. Fagarbeidsgruppene i KOSTRA skal våren 2000 (frist 30. juni 2000) derfor legge spesielt vekt på å gi en oversikt over statlig initiert rapportering knyttet til øremerkede tilskudd m.v. og vurdere om det skjer dobbeltrapportering, og evt. foreslå rapporteringsordninger sløyfet, samt gi en vurdering av gevinster og ulemper ved å samordne de gjenstående rapporteringene med KOSTRA.

Prosjektet vil i løpet av våren 2000 videreføre rammeavtaler med IT-leverandører under Forvaltningsnettet på områder som er relevant for KOSTRA-prosjektet (elektronisk datautveksling). Under rammeavtalene får nye kommuner i KOSTRA-prosjektet tilbud om tilpassede løsninger til en ferdig for-

handlet og lavest mulig pris. Gjennom disse avtalene søker man å tilby gradvis mer differensierte løsninger.

KOSTRA-prosjektet er en del av arbeidet med å fornye offentlig sektor og er etter departementets vurdering det viktigste verktøyet for samordning og forenkling av statlige rapporteringskrav og forbedret grunnlag for sammenligning av kommuner og derved økt mulighet for læringseffekt.

Det er en grunnleggende forutsetning for samarbeidet mellom staten og kommunesektoren i KOSTRA-prosjektet at dette skal gi styringsinformasjon til nytte for både staten og kommunesektoren. For kommuner og fylkeskommuner vil KOSTRA-data gi et bedre grunnlag for planlegging og budsjettering - ved at nøkkeltallene gir mulighet for å vurdere måloppnåelse i forhold til politiske prioriteringer, og ved at man kan identifisere områder av kommunens virksomhet der det er behov for omstillings- og effektiviseringstiltak. Ved tilbakeføringen av nøkkeltall for 1999 er det lagt vesentlig vekt på forbedret brukervennlighet og utvikling av tilbakeføringstjenesten i Statistisk sentralbyrå. I tillegg til forhåndsdefinerte kommunegrupperinger (jf. omtale kap. 25.3) kan kommunene selv etablere egne grupperinger for sammenligning etter eget ønske. Ved sammenligning med andre kommuner vil den enkelte kommune kunne finne frem til kommuner som har nyttige erfaringer om bl.a. effektiv organisering av kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon.

25.2 Tilbakeføring av nøkkeltall

Et hovedformål med KOSTRA er å sette sammen regnskaps- og tjenestedata til nøkkeltall som viser kommunenes prioriteringer - det vil si kommunenes relative utgifter til ulike formål, kommunenes dekningsgrader - som viser tjenestetilbudet i forhold til ulike målgrupper for tilbudet og kommunenes produktivitet/enhetskostnader - som viser kostnader i forhold til tjenesteproduksjonen. For å ivareta ulike brukerbehov er Statistisk sentralbyrå sin presentasjon av nøkkeltall tredelt.

25.2.1 Nøkkeltall for nivå 1 - utvalgte og aggregerte nøkkeltall

Faktaarket inneholder her et sett med utvalgte nøkkeltall og hver kommune blir sammenlignet med forhåndsdefinerte kommunegrupper (jf. kap. 25.3). Målgruppen er bl.a. den sentrale administrative og politiske kommuneledelsen, som vil ha nytte av nøkkeldata i en slik aggregert form. Tallene blir presentert i standardiserte tabeller over to sider. Kommunen sammenlignes med forhåndsdefinerte kommunegrupper, gjennomsnittet for kommunene i hvert fylke og landsgjennomsnittet for KOSTRA-kommunene.

Nøkkeltallene er strukturert i sju ulike temaer, først er utvalgte befolkningsdata og levekårsdata samlet i tema 0 «Behovsprofil». Deretter presenteres ett tema for finansielle nøkkeltall og seks temaer der en har gruppert funksjonene i funksjonsområder. Funksjonsområdene er igjen gruppert etter tema slik at det gis en begrenset og oversiktlig presentasjon. Nedenfor følger oversikt over de ulike temaene på nivå 1:

Nøkkeltall - tema 0. Behovsprofil

Nøkkeltall - tema 1. Finansielle nøkkeltall - fordeling av driftsutgifter

Nøkkeltall - tema 2. Oppvekst

Nøkkeltall - tema 3. Kommunehelse, pleie- og omsorg
Nøkkeltall - tema 4. Sosialkontor og barnevern
Nøkkeltall - tema 5. Vann - avløp - renovasjon, natur og nærmiljø
Nøkkeltall - tema 6. Kultur, kirke og asylmottak/andre religiøse formål
Nøkkeltall - tema 7. Samferdsel, bolig og næring, brann og ulykkesvern

25.2.2 Nøkkeltall for nivå 2 - detaljerte nøkkeltall

Nøkkeltallene på nivå 2 er strukturert i elleve ulike områder hvor funksjonene er gruppert i funksjonsområder. Presentasjonen sikrer tilbakeføring av detaljerte nøkkeltall slik de blir utarbeidet i Statistisk sentralbyrå etter mottak av data. I tillegg er befolkningsdata for en rekke aldersgrupper slik de utnyttes ved utarbeiding av nøkkeltall i KOSTRA samlet i en «Behovsprofil». Målgruppen er bl.a. administrativ og politisk sektorledelse i kommunene. Nedenfor følger oversikt over nøkkeltallene på nivå 2, i tilbakeføringstjenesten.

Nøkkeltall - Behovsprofil
Nøkkeltall - Barnehager
Nøkkeltall - Barnevern
Nøkkeltall - Brann- og ulykkesvern
Nøkkeltall - Grunnskole
Nøkkeltall - Kommunehelsetjeneste
Nøkkeltall - Kultur og barne- og ungdomstiltak
Nøkkeltall - Natur og nærmiljø
Nøkkeltall - Pleie og omsorg
Nøkkeltall - Samferdsel
Nøkkeltall - Sosialtjenester
Nøkkeltall - Vann, avløp og avfall/renovasjon

Alle nøkkeltallene presenteres i tabeller med utvalgte nøkkeltall for 1999 i forspalten og kommune, kommunegruppe, tilhørende fylke og landsgjennomsnitt for KOSTRA-kommunene i tabellhodet. Dette gjør det lett for kommunen å ta ut data for de temaer og de kommuner de er interessert i, og de kan også etablere egne grupperinger av kommuner for sammenligninger, se forøvrig presentasjon på <http://www.ssb.no/kostra/stt>.

25.2.3 Nøkkeltall for nivå 3 - database for direkte oppslag

Tilbakeføringstjenesten fra Statistisk sentralbyrå vil bli videreutviklet. Det er planlagt videreutvikling av programvare med sikte på tilrettelegging for avanserte søk og direkte oppslag, samt etablering av temakart. Per i dag er dette ikke tilgjengelig på nettet.

25.3 Kommunegrupperinger

De 108 KOSTRA - kommunene som rapporterer inn data for 1999, er inndelt etter Statistisk sentralbyrås kommunegruppering. Grupperingen av kommunene er foretatt etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Bortsett fra Oslo og landets 3 største byer og de 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter pr. innbygger, er landets kommuner inndelt etter størrelsen på folkemengden i kommunene og nivået på de bundne kostnadene. Bundne kostnader er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstes-

tandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer bl.a. med demografiske, sosiale, geografiske og klimatiske forhold.¹⁵⁾

I alt gir denne metoden 11 forhåndsdefinerte kommunegrupper som vist i tabell 25.1.

Tabell 25.1: . KOSTRA kommunene gruppene av sammenlignbare kommuner

Kommune- negruppe	Navn på kommunegruppe	Antall kom- muner ²
1.	De tre største byene	
2.	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	
3.	Små kommuner med lave bundne kostnader per innbygger	(8)
4.	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	29 (130)
5.	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger	22 (98)
6.	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger	19 (72)
7.	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	18 (71)
8.	Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader per innbygger	(7)
9.	Store kommuner med lave bundne kostnader per innbygger	15 (25)
10.	Store kommuner med middels bundne kostnader per innbygger	5 (10)
11.	Oslo kommune	
I alt		108 (435)

1 For å unngå svært få eller kun en kommune i enkelte grupper er det gjort følgende justeringer for KOSTRA-kommunene: Stavanger er flyttet til gruppe 9 (fra gruppe 1), Fitjar er flyttet til gruppe 4 (fra gruppe 3), Trysil og Søndre Land er flyttet til gruppe 7 (fra gruppe 8).

2 Hvordan landets kommuner fordeler seg på gruppene er angitt i parentes.

25.4 Analyse av KOSTRA-data

For året 1999 har 108 kommuner rapportert etter KOSTRAs prinsipper. Tallene er publisert ureviderte. På grunnlag av revisjoner i kommunene som sendes Statistisk sentralbyrå innen 15.05.00 vil reviderte nøkkeltall foreligge fra Statistisk sentralbyrå i juni.

Som eksempel på hvilken informasjon som gis, er det i det følgende vist rapportering fra oppveksttjenesten. Utgangspunktet i KOSTRA er å knytte kommunenes oppgaver og ressursbruk til dekningen av innbyggernes behov. Oppgaver og ressursbruk er derfor sortert i funksjoner. Begrepet funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke brukergrupper tjenestene henvender seg til. Funksjonsbegreper er uavhengig av hvilke typer tjenester kommunen har etablert og hvordan tjenestene er organisert. KOSTRA-funksjonene i oppveksttjenesten er:

¹⁵⁾ For nærmere omtale se Rapport 98/8, SSB

Funksjon 201: Førskole

(Opphold og stimulering for førskolebarn). Aktivitet i barnehager basert på grunnbemanning («basistilbud»), ordinære driftsutgifter (inkl. utgifter til turer, mat, leker osv.), barneparker. Inventar og utstyr. Funksjonen omfatter ikke tiltak som er knyttet til integrering av barn med spesielle behov og tiltak for å tilrettelegge tilbudet til spesielle barnegrupper (jf. funksjon 211).

Funksjon 202: Grunnskole

(Opplæring av barn i grunnskolealder). Undervisning i grunnskolen (all undervisning, inkl. delingstimer, spesialundervisning, vikarer m.m. og konverteringsressurser, jf. GSI: årstimer). Funksjonen omfatter videre administrasjon i skolen - rektor, inspektør, rådgiver på ungdomstrinnet, kontaktlærere, samlingsstyrer og etterutdanning for lærere og avtalefestede ytelser (reduert leseplikt, virkemiddelordninger m.v.), pedagogisk-psykologisk tjeneste (ekskl. PPTs innsats i barnehager og voksenopplæring), assistenter, morsmålundervisning, skolebibliotekar, kontorteknisk personale/kontordrift, skolemateriell, undervisningsmaterieell og -utstyr m.m. Utgifter til ekskursjoner som ledd i undervisning inngår i funksjonen, mens skoleskyss føres på funksjon 222.

Funksjon 211: Styrket tilbud til førskolebarn

(Tilrettelagte tiltak for funksjonshemmede, språklige minoriteter og andre førskolebarn med spesielle støttebehov.) Tilbud til funksjonshemmede (inkl. skyss, der dette er en del av tilretteleggingen av tilbudet til barnet), spesialtilbud (inkl. PPT), tospråklig assistanse, materiell anskaffet til enkeltbarn eller grupper.

Funksjon 213: Voksenopplæring

(Opplæring av personer over 15 år uten fullført grunnskole). Opplæring for innvandrere. Grunnskoleopplæring for innvandrere 16-20 år. Grunnskoleopplæring for voksne. Spesialundervisning for voksne. Voksenopplæring etter opplæringsloven (ekskl. grunnskoleopplæring til personer over 15 år i spesialskoler). Inklusive evt. styrkingstilbud til disse elevene (spesialundervisning, PPT m.v.).

Funksjon 214: Spesialskoler

(Opplæring i og drift av spesialskoler og institusjonsskoler). Samtlige utgifter knyttet til spesialundervisning etter enkeltvedtak i institusjoner utenfor den vanlige grunnskolen, ev. utgifter til elever i statlige kompetansesentre og til drift av institusjonsskoler som ikke (bare) driver spesialundervisning. Skyss til slik undervisning føres på funksjon 222.

Funksjon 215: Skolefritidstilbud

(Opphold/aktivisering for barn i grunnskolealder). Skolefritidsordninger, fritidshjem. Utgifter til lokaler føres på funksjon 222.

Funksjon 221: Førskolelokaler og skyss

(Lokaler og annen tilrettelegging for opphold og stimulering av førskolebarn). Investeringer, drift og vedlikehold av barnehagelokaler, bl.a. energi, rengjøring, vaktmestertjenester. Nyanskaffelser, nybygg. Utvendige arealer/lekeplasser m.m. Kapitalkostnader. Inventar og utstyr føres under funksjon 201. Skyss av barnehagebarn (ekskl. skyss som er del av tilrettelegging av tilbudet for funksjonshemmede barn).

Funksjon 222: Skolelokaler og skyss

(Lokaler og annen tilrettelegging for opplæring av barn i grunnskolealder, inkludert lokaler til spesialskoler). Forvaltning, drift og vedlikehold av skolelokaler (inkl. lokaler til skolefritidsordninger), bl.a. energi, rengjøring, vaktmestertjeneste. Utvendige arealer, skolegårder. Inventar og utstyr føres på funksjon 202, 214 og 215. Skoleskyss (inkl. skyss som er del av tilrettelegging av tilbudet for funksjonshemmede barn), internater/innkvartering av grunnskolebarn i forbindelse med vanlig opplæring (ikke leirskole og ekskursjoner).

Funksjon 383: Musikk- og kulturskoler

(Lovpålagt musikk og kulturskoletilbud til barn og unge).

Prioriteringer

Kommunenes prioriteringer er synliggjort ved at det i nøkkeltallene gjennomgående er benyttet netto driftsutgifter for den aktuelle funksjonen. Netto driftsutgifter er definert som differansen mellom driftsutgiftene pluss avskrivninger minus driftsinntekter som regnskapsføres på den aktuelle funksjonen. Driftsutgiftene må dekkes av kommunens frie inntekter og uttrykker derfor prioriteringen av ubundne midler. Definert ved KOSTRA-artene (010-480) + 520 + 590 - artene (600-890) - 920).

Dekningsgrader

For å vise kommunenes dekningsgrader er det i nøkkeltallene gjennomgående benyttet brukere pr. innbygger i den aktuelle målgruppen for tjenesten. I enkelte tilfeller er det i stedet benyttet antall årsverk som utfører den aktuelle tjenesten.

Produktivitet/enhetskostnader

Kommunenes produktivitet ved den aktuelle tjenesten vises gjennomgående i nøkkeltallene ved å benytte korrigerte brutto driftsutgifter for den aktuelle funksjonen. Korrigerte brutto driftsutgifter er definert som driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon som regnskapsføres på den aktuelle funksjonen pluss avskrivninger minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. For å få et riktig uttrykk for dette holdes alle utgifter som ikke gjelder kommunenes egen produksjon av tjenester utenfor. Definert ved KOSTRA - artene (010-290) + 520 + 590 - 690 - 710 - 790).

Boks 25.1 Definisjoner i KOSTRA-data:

Brutto driftsutgifter er gitt ved KOSTRA-utgiftsartene: (010 - 480) + 520 + 590 - inntektsårene: 690 - 710 - 790.

Korrigerte brutto driftsutgifter: Utgiftsårene (010-290) + 520 + 590 - inntektsårene: 690 - 710 - 790.

Netto driftsutgifter: Utgiftsårene: (010 - 480) + 520 + 590 - inntektsårene: (600 - 890) - 920.

Vi har valgt kommunene Hvaler, Sandøy, Frei og Lurøy i gruppe 4 «Små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger» og Rakkestad, Nord-Odal, Odda og Bjugn fra gruppe 7 «Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger».

Kommunene i gruppe 4 er små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger. De presenterte kommunene Hvaler, Sandøy, Frei og Lurøy har henholdsvis 3 487, 1 359, 5 146 og 2 102 innbyggere.

Ved beregningene knyttet til SSBs gruppering av kommuner i kommunegrupper, kommunene fordelt på fylker og for gjennomsnittet av alle KOSTRA-kommunene er det benyttet et aritmetisk gjennomsnitt der alle kommuner teller like mye. Gjennomsnittlig folketall i de 108 kommunene som har rapportert er 11 867 personer. Tabell 25.2 viser fordeling av netto driftsutgifter i prosent i oppveksttjenesten mellom de ulike oppgavene eller funksjonene for å vise forskjeller i prioritering innen sektoren. I tillegg vises totale utgifter til sektoren målt i kroner pr. innbygger i kommunen.

Tabell 25.2.: Nøkkeltall på nivå 1 for oppveksttjenesten 1999. Kommuner i gruppe 4

	Hvaler	Sandøy	Frei	Lurøy	Gruppe 4	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger for oppveksttjenesten samlet i kroner						
Netto driftsutgifter	7 787	8 556	8 158	12 031	8 657	7 938
Fordeling av netto driftsutgifter i oppveksttjenesten i prosent						
<i>Førskole/barnehage</i>						
Funksjon 201 «Førskole»	2,0	11,5	2,2	8,4	6,1	5,8
Funksjon 211 «Styrket tilbud til førskolebarn»	..	1,4	2,5	0,4	0,8	1,0
Funksjon 221 «Førskolelokaler og skyss»	0,8	0,2	1,6	2,4	2,9	2,5
Grunnskole						
Funksjon 202 «Grunnskole»	81,8	67,1	76,4	66,0	68,7	68,7
Funksjon 215 «Skolefritidstilbud»	1,3	1,5	1,3	1,2	0,8	1,1
Funksjon 222 «Skolelokaler og skyss»	12,5	15,3	14,5	21,2	19,6	18,0
<i>Voksenopplæring</i>						
Funksjon 213 «Voksenopplæring»	..	..	0,1	0,5	-0,2	1,6
<i>Spesialskoler</i>						

Tabell 25.2: . Nøkkeltall på nivå 1 for oppveksttjenesten 1999. Kommuner i gruppe 4

Funksjon 214 «Spesialskolers»	..	..	..	..	0,8	1,9
Funksjon 383 «Musikk- og kulturskoler»	1,6	3,0	1,4	..	1,9	1,6
Sum	100	100	100	100	100	100

1 Manglende data: Der data mangler er slike data merket. Tegnet «...» betyr at data kommer fra administrative registre og andre datakilder utenfor SSB, men ikke er tilgjengelige (slike data vil inngå i publiseringen i juni). Tegnet «..» betyr at oppgave mangler.

Tabell 25.2 viser også netto driftsutgifter pr. innbygger for oppveksttjenesten samlet i kroner og prosentvis fordeling av netto driftsutgifter på de ulike deltjenestene førskole/barnehage, grunnskole, voksenopplæring og spesialskoler. Netto driftsutgifter pr. innbygger brukt på området er et mål på hvor mye av kommunenes frie inntekter som blir brukt på tjenesten.

Netto driftsutgifter pr. innbygger for oppveksttjenesten varierer samlet fra 12 031 kroner i Lurøy til 7 787 kroner i Hvaler kommune. De tre kommunene Sandøy, Frei og Lurøy har alle høyere netto driftsutgifter til oppveksttjenesten enn landsgjennomsnittet på 7 938 kroner. Gjennomsnittet for alle kommunene i gruppe 4 på 8 657 kroner ligger også vesentlig høyere enn landsnittet.

Netto driftsutgifter i oppveksttjenesten er prosentvis fordelt på de enkelte deltjenestene. Fordelingen viser at i Hvaler går 81,8 prosent av netto driftsutgifter innen oppvekst til grunnskole, mens tilsvarende tall for Lurøy er 66,0 prosent. For de 29 kommunene i gruppe 4 går gjennomsnittlig 68,7 prosent av netto driftsutgifter i oppveksttjenesten til grunnskole, noe som også er gjennomsnittet for landet.

Lurøy, som har høyest utgifter pr. innbygger, har en relativt høy andel knyttet til funksjonene førskole og skolelokaler/skyss.

Tabell 25.3: . Prioritering, dekningsgrad og produktivitet i grunnskolen og barnehagetjenesten 1999. Kommuner i gruppe 4.

	Hvaler	Sandøy	Frei	Lurøy	Gruppe 4	Landet u/Oslo
A. Grunnskole						
Prioritering						
Netto driftsutgifter pr. innbygger 6-15 år i kroner	58 554	62 660	45 017	76 256	57 804	52 966
Dekningsgrader						
Andel elever fra språklige minoriteter	0,00	..	0,05	..	0,03	0,03
Andel elever som får spesialundervisning	0,05	0,12	0,08	0,12	0,08	0,07
Andel elever som får skoleskyss	0,36	0,50	0,27	0,26	0,52	0,37
Andel elever 6-9 år med plass i kommunal SFO	0,48	0,50	0,33	0,37	0,36	0,40
Produktivitet						
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 202 «Grunnskole» og funksjon 222 «Skolelokaler og skyss» pr. elev i kroner	59 698	68 779	42 957	76 910	59 280	54 368

Tabell 25.3: . Prioritering, dekningsgrad og produktivitet i grunnskolen og barnehagetjenesten 1999. Kommuner i gruppe 4.

Elever pr. klasse 1.-7	14	14	21	11	16	17
Elever pr. klasse 8.-10	16	17	27	14	18	21
Elever pr. undervisningsrelatert årsverk	10	10	12	7	9	10
B. Barnehager						
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner	4 652	20 945	6 759	21 723	15 103	12 232
<i>Dekningsgrader</i>						
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	0,21	0,60	0,26	0,68	0,41	0,40
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	0,60	0,88	0,53	0,85	0,81	0,78
Andel barn 1-5 år med kommunal barnehageplass	0,42	0,77	0,20	0,78	0,59	0,46
Andel barn fra språklige minoriteter med barnehageplass	..	..	0,01	..	0,02	0,03
Offentlige barnehageplasser i prosent av alle barnehageplasser	0,9	1,0	0,5	1,0	0,9	0,8
Andel barn 1-5 år med barnehage plass	0,45	0,77	0,43	0,78	0,66	0,63
<i>Produktivitet</i>						
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. kommunal bruker i kroner	50 847	61 333	72 700	61 238	64 082	66 284
<i>Fordeling i prosent av finansiering for kommunale barnehageplasser</i>						
Oppholdsbetalingen	24,3	24,1	33,5	25,9	29,6	31,2
Statstilskudd	24,3	29,5	30,8	32,4	32,0	28,2
Kommunale driftsmidler	51,4	46,4	35,7	41,7	43,9	42,1

Tabell 25.3 viser at forskjeller i kommunenes ressursbruk blant annet kan skyldes ulik struktur og organisering av oppveksttjenesten. Lurøy kommune har 7 elever pr. undervisningsrelatert årsverk og lavest antall elever pr. klasse. I analysen av produktivitet benyttes korrigerte driftsutgifter (dvs. brutto driftsutgifter fratrukket fordelte utgifter, sykelønnsrefusjon og intern salg). Tabell 25.3 avsnitt A viser at Lurøy har høyest korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev samlet for «Grunnskole» og «Skolelokaler og skyss» pr. elev.

Frei har relativt lave utgifter pr. elev. Dette forklares bl.a. mange elever pr. årsverk. Frei har også relativt sett lavere driftsutgifter pr. innbygger 6-15 år enn pr. innbygger. Lave driftsutgifter pr. elev henger derfor sammen med en høy andel innbyggere 6-15 år.

Barnehagedekningen er også høyest i Lurøy både samlet (78 prosent) og blant barn 1-2 år (68 prosent). Hvaler kommune har lavest barnehagedekning med 45 prosent og lave netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år.

Frei kommune har høyest korrigerte brutto driftsutgifter pr. kommunal barnehagebruker samtidig som de har den laveste dekningsgraden for barnehageplasser med 43 prosent. Halvparten av plassene i Frei er private.

Kommunene i gruppe 7 er mellomstore kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger. De valgte kommunene Rakkestad, Nord-Odal, Odda

Tabell 25.5: . Prioritering, dekningsgrad og produktivitet i grunnskolen og barnehagetjenesten i 1999. Kommuner i gruppe 7

Andel elever fra språklige minoriteter	0,05	0,01	0,02	0,01	0,02	0,03
Andel elever som får spesialundervisning	0,07	0,09	0,08	0,09	0,07	0,07
Andel elever som får skoleskyss	0,51	0,75	0,31	0,51	0,40	0,37
Andel elever 6-9 år med plass i kommunal SFO	0,39	0,37	0,28	0,14	0,37	0,40
Produktivitet						
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 202 «Grunnskole» og funksjon 222 «Skolelokaler og skyss» pr. elev i kroner	46 705	48 723	55 738	58 654	51 251	54 368
Elever pr. klasse 1.-7	18	19	17	17	18	17
Elever pr. klasse 8.-10	25	25	19	16	23	21
Elever pr. undervisningsrelatert årsverk	11	11	10	10	11	10
B. Barnehager						
Prioritering						
Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner	5 558	10 306	16 877	7 493	10 210	12 232
Dekningsgrader						
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	0,31	0,53	0,47	0,32	0,37	0,40
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	0,86	0,90	0,85	0,78	0,78	0,78
Andel barn 1-5 år med kommunal barnehageplass	0,38	0,74	0,70	0,51	0,42	0,46
Andel barn fra språklige minoriteter med barnehageplass	0,04	-	0,02	0,01	0,02	0,03
Offentlige barnehageplasser i prosent av alle barnehageplasser	0,6	1,0	1,0	0,9	0,7	0,8
Andel barn 1-5 år med barnehage plass	0,63	0,74	0,70	0,59	0,62	0,63
Produktivitet						
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. kommunal bruker i kroner	53 904	46 250	67 327	65 382	61 267	66 284
Fordeling i prosent av finansiering for kommunale barnehageplasser						
Oppholdsbetalingen	36,8	32,8	28,0	39,0	32,0	31,2
Statstilskudd	37,8	37,6	35,3	35,0	25,1	28,2
Kommunale driftsmidler	25,4	29,7	36,6	26,0	44,8	42,1

Bjugn har høyest korrigerte brutto driftsutgifter samlet for funksjon 202 «Grunnskole» og funksjon 222 «Skolelokaler og skyss» pr. elev. Dette er med å forklare et høyere nivå på netto driftsutgifter pr. innbygger i oppvekstjenesten enn i de andre kommunene.

Odda har høyest netto driftsutgifter til barnehage pr. barn 1-5 år og Rakkestad lavest. Dette skyldes både forskjeller i dekningsgrader og produktivitet samt forskjeller i foreldrebetaling.

26 Kirkelig virksomhet

26.1 Innledning

Det økonomiske forholdet mellom kommune og kirke er i første rekke regulert i lov 7. juni 1996 om Den norske kirke. Kommunenes økonomiske ansvar etter kirkeloven retter seg særlig mot drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder og lønn til visse lovbestemte stillinger. De kirkelige fellesrådene er etter kirkeloven gitt et selvstendig ansvar for forvaltningen av de kommunale bevilgningene.

Som nevnt i St.prp. nr. 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000, er det forutsatt at det i kommuneøkonomiproposisjonen gis en årlig rapportering om utviklingen i den lokale kirkeøkonomien, med vekt på forholdet til kommunene.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1999 gjorde Stortinget vedtak om å be Regjeringen legge fram for Stortinget en samlet vurdering av kirkens økonomiske situasjon etter innføring av ny kirkelig lovgivning, jf. Budsjettinnst. S. nr. 12 (1998-99). Denne redegjørelsen inngår i en stortingsmelding om kirkens økonomi som ventes lagt fram høsten 2000. I meldingen vil det blant annet bli redegjort for hovedtendenser i utviklingen av den lokale kirkeøkonomien på 1990-tallet, med bakgrunn i tall fra de kommunale og kirkelige regnskapene. Rapporteringen på det kirkelige området i årets kommuneøkonomiproposisjon må ses i lys av den mer omfattende redegjørelsen som vil bli gitt i den nevnte stortingsmeldingen.

26.2 Kommunenes økonomiske ansvar etter kirkeloven

Etter innføringen av ny kirkelov er det både fra kirkelig og kommunalt hold reist spørsmål om rekkevidden av kommunenes økonomiske forpliktelser overfor kirken, slik disse er regulert i kirkeloven § 15. Som nevnt i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 ble det sendt ut et felles rundskriv i mars 1999 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet til landets kommuner og kirkelige fellesråd om forståelsen av kirkelovens bestemmelser og om forholdet mellom kirken og kommunene.

Etter kirkeloven § 15 kan Kongen i forskrift gi nærmere bestemmelser om kommunenes utgiftsplikter. Slik forskrift er til nå ikke gitt. I den omtalte stortingsmeldingen om kirkens økonomi vil forskriftsspørsmålet bli drøftet særskilt.

26.3 Tilskuddsordninger for den lokale kirke

Foruten bevilgninger over kommunebudsjettene, mottar de kirkelige fellesrådene et særskilt statstilskudd over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, jf. kap. 294, post 72 Tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene. Formålet med dette statstilskuddet, som ble innført i 1997 i sammen-

heng med den nye kirkelovgivningen, er at kirken lokalt skal ha et økonomisk grunnlag som er større enn det som følger av reglene om kommunenes utgiftsplikter etter kirkeloven § 15. Det følger av dette at kommunene ikke kan avpasse sine økonomiske forpliktelser etter kirkeloven § 15 mot det tilskuddet som fellesrådene mottar fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Flere av de kirkelige fellesrådene mottar dessuten statstilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning og diakoni. Tilskuddet i 2000 er på 27 millioner kroner. Det meste av tilskuddet er refusjon av (om lag 50 prosent) lønn til soknediakonstillinger organisert under de kirkelige fellesrådene.

De nevnte tilskuddsordningene vil bli gjennomgått og drøftet i den omtalte stortingsmeldingen om kirkens økonomi.

26.4 Hovedtall fra de kirkelige fellesrådenes regnskaper 1998

Med bakgrunn i den nye kirkelovgivningen, som blant annet medførte at den lokale kirke fikk en mer selvstendig stilling i forhold til kommunene, ble de kirkelige fellesrådene fra 1997 pålagt å rapportere sine regnskaper til Statistisk sentralbyrå. Mens kirkelige utgifter tidligere inngikk som en ordinær driftsutgift for kommunene, er det fra 1997 de kirkelige fellesrådene som forvalter de kommunale bevilgningene til kirken og som fører disse i sitt regnskap, skilt fra kommunens regnskap.

Regnskapsrapporteringen fra fellesrådene gir blant annet informasjon om utgiftsfordelingen mellom hovedformål, og om omfanget av de kommunale bevilgninger til kirken. Herunder også om omfanget av den kommunale tjenesteytingen som er avtalt mellom kommunen og vedkommende kirkelige fellesråd i medhold av kirkeloven § 15. Kommunal tjenesteyting på det kirkelige området innebærer at kommunen har påtatt seg visse tjenester for fellesrådet, for eksempel innen regnskapsføring. Verdien av denne tjenesteytingen skal beregnes og tas med i fellesrådenes regnskaper som kalkulatorisk inntekt og utgift for vedkommende fellesråd.

Tabell 26.1 viser brutto driftsutgifter til kirkelige formål i henhold til de kirkelige fellesrådenes regnskaper for 1998. Tabeller som viser utviklings- trekk i den lokale kirkeøkonomien på 1990-tallet vil inngå i den nevnte stortingsmeldingen om kirkens økonomi.

Tabell 26.1: Brutto driftsutgifter til kirkelige formål i 1998¹ fordelt på formål, inklusive verdien av kommunal tjenesteyting, eksklusive investeringer i bygg og anlegg (i tusen kroner):

Kirkelig administrasjon	477 353
Kirker	792 924
Kirkegårder ²	389 599
Andre kirkelige formål	106 911
Sum	1 766 787

¹ Ni av de kirkelige fellesrådene rapporterte ikke regnskapene for 1998 til Statistisk sentralbyrå. Tallene i tabellen er justert for dette ved at utgiftene for disse er beregnet ut fra innbyggertallet i vedkommende kommune etter gjennomsnittlige utgifter per innbygger for det kommuneintervallet som fellesrådet tilhører, jf. tabell 26.2.

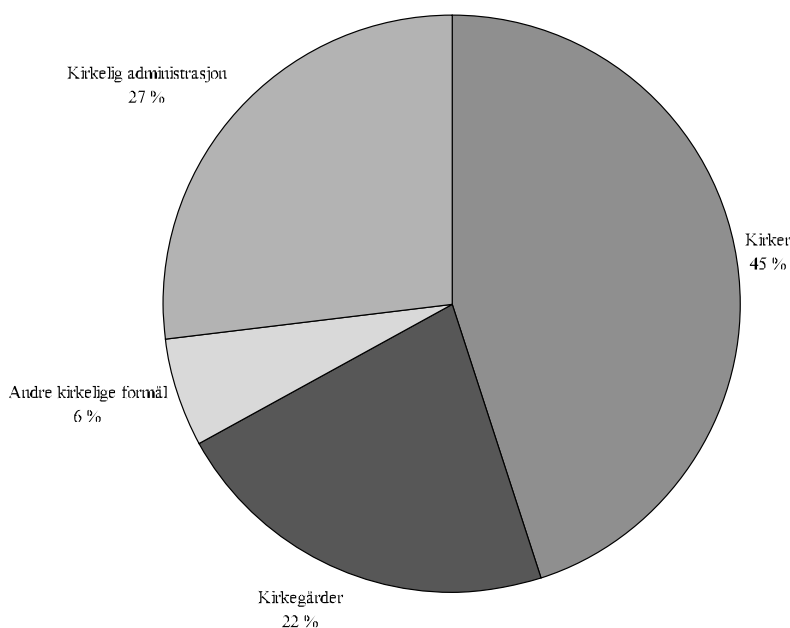
2 Tallet under dette utgiftsområdet inkluderer nær 84 millioner kroner som er ført i kommuneregnskapene, og ikke i fellesrådenes regnskap, som følge av at enkelte kommuner i forståelse med fellesrådet har driftsansvaret for kirkegårdene.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå. Fra enkelte kommuner og fellesråd er det innhentet særskilte oppgaver)

Utgiftsformålet *Kirkelig administrasjon* omfatter utgifter til fellesrådenes egen administrasjon, herunder lønn til kirkeverge. Utgiftsformålet *Kirker* omfatter drift og vedlikehold av kirkebygg, herunder bl.a. lønn til kirketjener, klokker og organist. Utgiftsområdet *Kirkegårder* omfatter drift og vedlikehold av kirkegårdene, herunder lønn til kirkegårdsarbeidere. *Andre kirkelige formål* omfatter driftsutgifter som ikke naturlig hører inn under de øvrige formålene. Særlig gjelder dette utgifter til virksomhet innen diakoni, ungdomsarbeid og liknende.

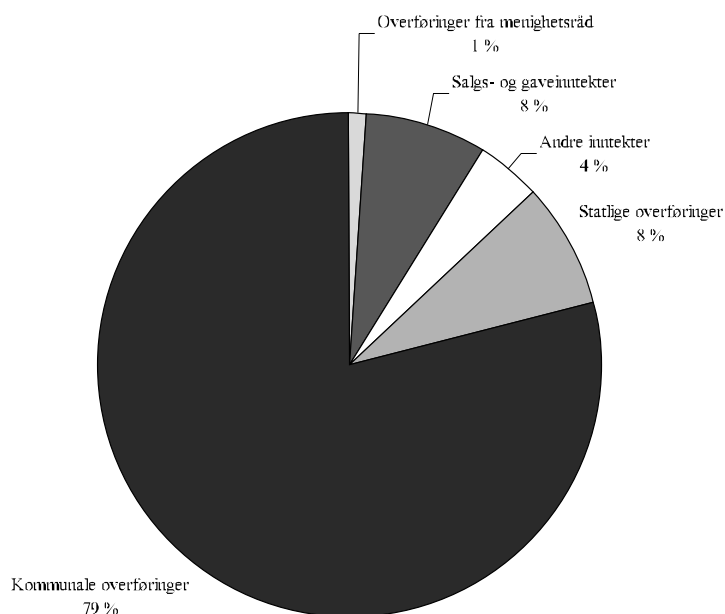
Som det framgår av tabell 26.1 var de samlede utgiftene til fellesrådene nær 1,8 milliarder kroner i 1998. Det sammenliknbare tallet for fellesrådenes utgifter i 1997 var nær 1,6 milliarder kroner. Utgiftsveksten fra 1997 til 1998 var 186 millioner kroner, eller nær 12 prosent.

Utgiftene til drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder utgjorde 67 prosent av fellesrådenes samlede utgifter i 1998, mens utgiftene til administrasjon utgjorde 27 prosent. Den prosentvise fordelingen av utgiftene i 1998 mellom de ulike formålene er vist i figur 26.1.



Figur 26.1 Relativ fordeling av fellesrådenes utgifter i 1998 fordelt på formål, eksklusive investeringer i bygg og anlegg

Virksomheten i regi av de kirkelige fellesrådene finansieres i hovedsak ved kommunale bevilgninger, men fellesrådene har også andre inntektskilder, bl.a. tilskudd fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, jf. ovenfor. Figur 26.2 viser den relative fordelingen mellom inntektskildene i 1998.



Figur 26.2 Relativ fordeling av de kirkelige fellesrådenes inntekter i 1998

De samlede inntektene til fellesrådene var i 1997 1 628 millioner kroner, som økte til 1 765 millioner kroner i 1998, dvs. en økning på vel 8 prosent. Som det framgår av figur 26.2 representerer bidraget fra kommunene ca. 80 prosent av fellesrådenes samlede inntekter.

I figur 26.2 er verdien av den kommunale tjenesteytingen overfor fellesrådene inkludert i de kommunale overføringene. I henhold til fellesrådenes regnskaper for 1998 utgjorde verdien av tjenesteytingen vel 5 prosent av kommunenes samlede bidrag, eller ca. 72 millioner kroner. I 1997 var verdien av tjenesteytingen ca. 70 millioner kroner.

Det kommunale bidraget til fellesrådene, inklusive verdien av den kommunale tjenesteytingen, var i 1997 på 1 312 millioner kroner. I 1998 var bidraget 1 382 millioner kroner. Dette representerer en økning på 70 millioner kroner, eller 5,3 prosent. Tabell 26.2 viser fordelingen av kommunenes bidrag fordelt på kommunestørrelse og per innbygger.

Tabell 26.2: Kommunalt bidrag til de kirkelige fellesrådene i 1998, fordelt etter kommunestørrelse, nominelt og per innbygger:

Kommunestørrelse (innbyggerintervall)	Nominelt (i 1 000 kroner)	Kroner per innbygger
Under 5 000	321 793	501,0
5 000-9 999	229 012	354,3
10 000-19 999	243 735	289,7
20 000-49 999	279 598	290,7
Over 50 000	307 858	232,2
Sum	1 381 996	312,8

Det kommunale bidraget målt per innbygger er avtagende med økende kommunestørrelse. Dette har særlig sammenheng med at utgiftene til kirker og kirkegårder, som kommunene har utgiftsansvaret for, naturlig vil være mindre målt per innbygger i folkerike kommuner hvor det vil være færre kirker og kirkegårder i forhold til folketallet.

27 Rapportering fra regional statsforvaltning

I 1993 startet departementet et forsøk med rapportering fra fylkesmannsembetene om bruk av delegert myndighet. I 1994 gikk man over til fast og pålagt rapportering. Vi skal her presentere resultatene fra rapporteringen for 1999 på fire områder:

- Behandling av kommunale budsjettvedtak jf. kommuneloven §45.
- Godkjenning av kommunale låneopptak, jf. kommuneloven §50.
- Godkjenning av kommunale garantier, jf. kommuneloven §51.
- Lovlighetskontroll etter kommuneloven §59.

Vi vil i denne sammenhengen også presentere enkelte tall for tilsvarende rapportering for 1994 - 1998 for å illustrere utviklingen i denne perioden.

Grunnen til at departementet spesielt ber om rapportering om løsningen av disse oppgavene, er at disse utgjør basisaktiviteten i statens styring av enkeltkommuner i spørsmål vedrørende økonomi og kommunal saksbehandling. Disse opplysningene gir også indikasjoner på den økonomiske situasjonen i kommunene (dette gjelder særlig behandlingen av kommunale budsjettvedtak). Arbeidet med disse sakene er også forankringen for mye av den juridiske og økonomiske veiledningen fylkesmannen driver i forhold til kommunene.

Dette kapitlet inneholder også en omtale av et prosjekt om utvikling av et forventningsbrev fra fylkesmennene til kommunene som ble redegjort for i fjorårets kommuneøkonomiproposisjon og som departementet nå har avsluttet.

27.1 Rapportering fra fylkesmennene

Fylkesmannen har ansvar for kontroll med kommunenes budsjetter både når det gjelder de materielle og de formelle sidene.

Den formelle kontrollen tar i hovedsak sikte på å kontrollere at saksbehandlingen er korrekt og at vedtaket er fattet av et kompetent organ. Den materielle kontrollen tar sikte på å sjekke innholdet i budsjettet. Budsjettet skal være realistisk, fullstendig og i balanse.

Tabell 27.1: Fylkesmannens lovlighetskontroll av kommunebudsjettene. Antall ¹

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Budsjetter godkjent	374	373	389	410	406	390
Budsjetter opphevet	61	62	46	24	29	45
Budsjetter opphevet pga. formelle feil	3	11	8	5	3	3
Budsjetter opphevet pga. økonomisk innhold	58	51	44	18	26	42
Budsjetter opphevet pga. andre årsaker				4	1	0

1 Når summen av de tallene som oppgir grunnen for opphevelse av budsjettet er større enn tallene for totalt antall budsjett opphevet, er det fordi det er oppgitt flere grunner til opphevelse på enkelte av budsjettene

Som det framgår av tabell 27.1 skjedde det fra 1994 til 1997/98 en betydelig reduksjon i antall budsjetter som fylkesmannen har opphevet. Fra 1998 til 1999 har det skjedd en økning i antall budsjetter som er blitt opphevet, og nivået ligger på ca. 75 prosent av nivået i 1994/1995. Den viktigste årsaken til at budsjettene blir opphevet, er det økonomiske innholdet i dem. Det har vært en økning i antallet budsjetter som er blitt opphevet på grunn av det økonomiske innholdet i forhold til i 1997 og 1998. Det kan være en indikasjon på at flere kommuner i 1999 hadde problemer med å få budsjettene i balanse.

Det er stor forskjell i andel opphevinger mellom fylkene, andelen varierer fra 0 til 37,5.

27.1.1 Godkjenning av låneopptak

Fylkesmannen er delegert myndighet til å godkjenne kommunale låneopptak, jf. kommuneloven § 50. Tabell 27.2 viser behandling av søknader i 1995 - 1998. Totalt sett er det gitt avslag på 36 lånesøknader i 1999.

Tabell 27.2: Fylkesmannens behandling av kommunale lånesøknader i 1995, 1996, 1997, 1998 og 1999. Antall ¹

	1995	1996	1997	1998	1999
Sum søknader	1 407	1 261	1 166	1 226	1 306
Sum ikke godkjent	48	27	42	38	36
Sum godkjent	1 359	1 237	1 124	1 188	1 270
Ikke godkjent pga. feil saksbehandling		7	9	9	14
Ikke godkjent pga. feil vedtaksorgan		4	4	5	2
Ikke godkjent pga. ulovlig låneformål		8	4	8	4
Ikke godkjent pga. manglende økonomisk innhold			9	9	13 ³
Ikke godkjent andre årsaker		10	17	7	5

1 Når summen av de tallene som oppgir grunnen for ikke å godkjenne lånesøknadene er større enn tallene for sum ikke godkjente lånesøknader, er det fordi det i enkelte tilfeller er oppgitt flere grunner for ikke å godkjenne lånesøknader.

2 Dette svaralternativet er utgått for 1999.

3 I skjemaet heter svaralternativet: «Manglende økonomisk balanse i kommunen».

Det er brudd i tendensen vi har sett siden 1995 med en jevn nedgang i antallet lånesøknader frem til 1997, til en økning i 1998 og 1999. Når det gjelder antallet lånesøknader som ikke er blitt godkjent, har det vært en svak reduksjon fra 1997 til 1999.

27.1.2 Godkjenning av garantier

Kommunene kan bare stille garanti for bestemte formål i følge kommuneloven §51. Det er bl.a. ikke adgang til å stille garanti for andres forpliktelser knyttet til næringsvirksomhet. Fylkesmannen skal både kontrollere at formålet er lov-

lig og at kommunene vil ha økonomisk bæreevne til å påta seg forpliktelsen. I tillegg skal fylkesmannen kontrollere om det er begått formelle feil.

Tabell 27.3: Fylkesmannens kontroll av kommunale garantivedtak. Antall ¹

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antall garantivedtak	318	324	290	300	280	271
Godkjent garanti	287	303	261	276	256	255
Ikke godkjent garanti	32	21	29	23	24	16
Ikke godkjent, garantiformål ulovlig	17	8	15	14	9	11
Ikke godkjent, ikke økonomisk evne	1	1	10	2	1	2
Ikke godkjent, andre årsaker	14	12	23	9	7	4

1 Når summen av de tallene som oppgir grunnen for ikke å godkjenne garanti er større enn tallene for sum ikke godkjente garantier, er det fordi det i enkelte tilfeller er oppgitt flere grunner for ikke å godkjenne garantier.

Som det framgår av tabell 27.3 har det vært en jevn reduksjon fra år til år når det gjelder kommunale garantivedtak, med unntak av en svak oppgang i 1997. 16 av totalt 271 vedtak (5,9 prosent) som har vært behandlet har ikke fått fylkesmannens godkjennelse i 1999, som er den laveste andelen ikke godkjente av alle som er registrert her. Den viktigste årsaken til at fylkesmannen ikke godkjenner kommunale garantivedtak, er at garantiformålet er ulovlig.

27.2 Lovlighetskontroll

Kommuneloven § 59 gir minst tre kommunestyremedlemmer anledning til å kreve at fylkesmannen kontrollerer lovligheten av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller av administrasjonen. Fylkesmannen kan også selv ta initiativ til lovlighetskontroll. Tabell 27.4 gir informasjon fra 1994, 1996, 1997, 1998 og 1999 om saker fylkesmannen hadde oppe til lovlighetskontroll. Vi har ikke tatt med tallene for 1995 fordi dette året representerte et unntaksår ved at en stor del av sakene som ble lovlighetskontrollerte var kontroll i forbindelse med valg av nemnder etter kommunevalget i enkelte kommuner.

Tabell 27.4: Fylkesmannens lovlighetskontroll etter klage. Antall ¹).

	<i>Alle vedtak oppe til kontroll</i>	Vedtak stadfestet	Vedtak erklært ulovlig	Vedtak etter klage	Vedtak erklært ulovlig etter klage	Vedtak kontrollert etter fylkesmannens initiativ	Vedtak erklært ulovlig etter initiativ fra fylkesmannen
1994	97	72	25			30	
1996	184	126	30			30	
1997	174	120	37			51	
1998	111	85	25	91	16	20	9
1999	135	105	30	96	13	39	17

1 Når summen av de tallene som oppgis for stadfestede vedtak og ulovlige vedtak ikke er lik antall vedtak oppe til kontroll, kan grunnen være at mange av sakene enda ikke var ferdigbehandlet på rapporteringstidspunktet.

Etter en markant nedgang i antallet registrerte vedtak som var oppe til kontroll i 1998 i forhold til i 1997, var det en økning i 1999. Det var de sakene som fylkesmannen tok opp etter eget initiativ som økte mest. Den relative andelen av kontrollsakene hvor fylkesmannen har tatt initiativet er den samme, 29 prosent. Nesten halvparten av vedtakene der fylkesmannen har tatt initiativ til lovlighetskontroll, blir erklært ulovlige.

Fylkeslegene rapporterer via Sosial- og helsedepartementet at ingen kommunale vedtak er lovlighetskontrollert, verken i 1998 eller 1999.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet rapporterte tilsvarende for utdanningsdirektørene. Det har vært en markant økning fra 1998 til 1999; utdanningsdirektørene rapporterte at de har truffet vedtak etter lovlighetsklage på kommunale eller fylkeskommunale avgjørelser i 2 tilfeller i 1998, og 8 i 1999. To vedtak ble kjent ulovlig i 1999. I tillegg har utdanningsdirektøren truffet vedtak i 5 saker i 1998 og 7 saker i 1999 etter at de selv har tatt initiativ til å vurdere lovligheten av kommunale avgjørelser. I 5 av disse sakene ble avgjørelsene opprettholdt.

27.3 Forventningsbrev til kommunene

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 omtalte departementet et prosjekt for å utvikle et forventningsbrev fra fylkesmannen til kommunen. I sin behandling av kommuneøkonomiproposisjonen i juni 99 stilte Stortingets kommunalkomite seg positiv til *«at departementet ønsker å videreutvikle prosjektet med forventningsbrev som et tilbud til regional statsforvaltning for å bedre samordningsarbeidet overfor kommunene»*.

På denne bakgrunn har departementet utarbeidet en veileder om forventningsbrevmetoden «Hvordan kan styringsdialogen mellom staten og kommunene samordnes og forbedres?» I tillegg har departementet utarbeidet en oversikt over endringer i statlige forventninger til kommunene basert på vedtak i perioden fra og med 1998 til mars 2000. Disse to dokumentene er formidlet til fylkesmannsembetene og lagt ut på Internett.

Formålet med veilederen er å presentere en metode for å samordne og bedre dialogen mellom kommunene og staten. I mange henseende vil kommunene oppfatte statlig styring som uklart formidlet og uoversiktelig. Omfanget av statlige styringssignaler er stort og det er ikke alltid helt klart for alle kommuner om styringssignalene kan oppfattes som pålegg eller anbefalinger. Styringssignalene formidles heller ikke samlet slik at kommuneledelsen kan se sammenhengen i dem. Dessuten må kommunene forholde seg til mange ulike statlige instanser regionalt.

Fylkesmannen har en samordningsrolle som er hjemlet i fylkesmannsinstruksen og nærmere beskrevet i KRDs «Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon» (H-34/94). Den har til formål å motvirke de uheldige sidene av oppsplittingen av regional statsforvaltning i mange fagetater som oppfattes som et problem av kommunene. For å aktivere denne samordningsrollen er det nødvendig med prosesser som gjør at regional statsforvaltning opptrer samlet i sin dialog med kommunene.

Formålene med forventningsbrevet kan summeres i følgende seks punkter:

- Effektiv og tydelig formidling av styringssignaler fra staten til kommunene som kan bidra til avklaring av såvel kommunalt ansvar som lokalt handlingsrom.
- Identifisere behov for samordning mellom sektorer i stat og kommune.
- Klargjøre rolle- og ansvarsdelingen mellom staten og kommunene.
- En felles ramme for dialog og læring mellom kommunene og regional stat. Sammen med bruk av KOSTRA-informasjon og gjennom dialog kan et forventningsbrev legge grunnlaget for effektiv myndighetskontakt mellom den regionale staten og kommunene.
- Et bedre ledelsesverktøy i staten og kommunene.
- Utgangspunkt for oppfølging av nasjonale mål i kommunene/fylket.

Veilederen utdyper og begrunner disse formålene og redegjør for hvordan et forventningsbrev eller liknende arbeidsmetoder kan bidra til å nå dem.

I veilederen argumenteres det for hvor viktig det er for kommunene at den regionale staten blir bedre samordnet og tydelig i sin dialog med kommunene. Forventningsbrev kan bidra til å tydeliggjøre både statens og kommunenes rolle i forvaltningen. Brevet vil bidra til å dokumentere hva kommunene plikter å gjøre og hva de står fritt til å gjøre. Det vil forhåpentlig skape grunnlag for en bedre dialog mellom staten regionalt og kommunene og kan brukes som et grunnlagsdokument når kommunene og regional statsforvaltning samtaler. Rammene for det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet blir tydeligere.

Departementet understreker at fylkesmennene står fritt til om de vil benytte forventningsbrev, eller om de velger andre metoder for politikkformidling og samordning overfor kommunene.

Veilederen er utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet med råd og bistand fra representanter fra regional statsforvaltning og Kommunenes Sentralforbund.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om kommuneøkonomien 2001 m.v.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om kommuneøkonomien 2001 m.v. i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet ligger ved.

Forslag til vedtak

I.

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 4 474 000 000 kroner for 2001. Midlene foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommunene og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommunene.

Vedlegg 1

Tabeller over inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen

Tabell 1.1: Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 1997-2000. Millioner kroner og endringer i prosent.

							Endring i prosent		
			1997	1998	1999	2000	97/ 98	98/99	99/ 00
A	Brutto inntekter		193 367	204 889	217 322	227 305	6,0	6,1	4,6
B	Løpende inntekter		191 992	202 748	215 844	225 640	5,6	6,5	4,5
Gebyrer			26 538	28 071	30 824	32 238	5,8	9,8	4,6
Renter og utbytte			3 937	4 291	5 803	5 700	9,0	35,2	-1,8
Skatter i alt			85 185	88 640	89 710	92 105	4,1	1,2	2,7
	Produksjonsskatter		3 396	3 171	2 869	3 015	-6,6	-9,5	5,1
	Eiendomsskatt		2 842	2 740	2 690	2 800	-3,6	-1,8	4,1
	Andre produksjonsskatter		554	431	179	215	-22,2	-58,5	20,8
	Skatt på inntekt og formue		81 789	85 469	86 841	89 090	4,5	1,6	2,6
Overføringer fra staten			73 918	79 103	86 947	93 012	7,0	9,9	7,0
	Rammeoverføringer		46 242	46 699	49 199	52 391	1,0	5,4	6,5
	Andre overføringer		27 676	32 404	37 747	40 621	17,1	16,5	7,6
Andre innenlandske løpende overføringer			2 414	2 643	2 560	2 585	9,5	-3,1	1,0
C	Kapitalinntekter		1 375	2 141	1 478	1 666	55,7	-31,0	12,7
Salg av fast realkapital			313	472	439	466	50,8	-7,0	6,2
Salg av fast eiendom			1 062	1 669	1 039	1 200	57,2	-37,7	15,5
D	Brutto utgifter		195 176	211 086	228 361	238 310	8,2	8,2	4,4
E	Løpende utgifter		171 466	186 286	201 174	209 580	8,6	8,0	4,2
Lønnskostnader			105 859	116 331	124 664	131 425	9,9	7,2	5,4
Produktinnsats			37 832	40 459	43 068	44 851	6,9	6,4	4,1
Produktkjøp til husholdninger			3 231	3 448	3 710	3 833	6,7	7,6	3,3
Renter			4 352	4 829	6 384	6 030	11,0	32,2	-5,5
Overføringer til private			19 412	19 958	21 436	22 124	2,8	7,4	3,2
	Produksjonssubsidier		4 316	4 374	4 141	4 257	1,3	-5,3	2,8
	Stønader til husholdninger		6 850	6 463	6 935	7 165	-5,6	7,3	3,3
	Sosialhjelpsstønader		4 197	3 939	4 084	4 219	-6,1	3,7	3,3
	Andre stønader til husholdninger		2 653	2 524	2 851	2 945	-4,9	13,0	3,3

Tabell 1.1: Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 1997-2000. Millioner kroner og endringer i prosent.

	Ideelle organisasjoner	8 246	9 121	10 360	10 703	10,6	13,6	3,3
	Overføringer til staten	1 634	1 515	1 476	1 517	-7,3	-2,6	2,8
	Kommunal forretningsdrift	-854	-254	436	-200			
F	Kapitalutgifter	23 710	24 800	27 187	28 730	4,6	9,6	5,7
.								
	Anskaffelse av fast realkapital	23 028	24 014	26 471	28 095	4,3	10,2	6,1
	Kjøp av fast eiendom	595	703	790	600	18,2	12,4	-24,1
	Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	87	83	-74	35	-4,6	-189,2	147,3
G	Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)	-1 809	-6 197	-11 039	-11 004			
.								
	Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	22 712	23 535	26 032	27 629	3,6	10,6	6,1

Tabell 1.2: Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo 1997-1999. Millioner kroner og endring i prosent.

		Anslag			Endring i prosent	
		1997	1998	1999	97/98	98/99
A	Brutto inntekter	139 193	147 664	156 722	6,1	6,1
.						
B	Løpende inntekter	137 913	145 619	155 301	5,6	6,6
.						
	Gebyrer	24 625	26 371	28 673	7,1	8,7
	Renter og utbytte	3 466	3 630	5 085	4,7	40,1
	Skatter i alt	61 515	63 747	64 258	3,6	0,8
	Produksjonsskatter	3 363	3 147	2 769	-6,4	-12,0
	Eiendomsskatt	2 842	2 740	2 690	-3,6	-1,8
	Andre produksjonsskatter	521	407	79	-21,9	-80,6
	Skatt på inntekt og formue	58 152	60 600	61 489	4,2	1,5
	Overføringer fra staten	45 122	48 414	53 732	7,3	11,0
	Rammeoverføringer	27 803	31 050	32 706	11,7	5,3
	Andre overføringer	17 319	17 364	21 026	0,3	21,1
	Overføring fra fylkeskommunen	1 206	1 391	1 483	15,3	6,6
	Andre innenlandske løpende overføringer	1 979	2 066	2 070	4,4	0,2
C	Kapitalinntekter	1 280	2 045	1 421	59,8	-30,5
.						
	Salg av fast realkapital	273	398	401	45,8	0,8
	Salg av fast eiendom	1 007	1 647	1 020	63,6	-38,1
D	Brutto utgifter	141 283	152 481	165 540	7,9	8,6
.						

Tabell 1.2: Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo 1997-1999. Millioner kroner og endring i prosent.

E	Løpende utgifter	121 892	132 619	143 591	8,8	8,3
.						
	Lønnskostnader	76 247	83 863	90 187	10,0	7,5
	Produktinnsats	26 390	28 244	30 092	7,0	6,5
	Produktkjøp til husholdninger	3 185	3 397	3 640	6,7	7,2
	Renter	3 462	3 875	5 262	11,9	35,8
	Overføringer til private	12 910	13 058	14 265	1,1	9,2
	Produksjonssubsidier	1 384	1 258	1 196	-9,1	-4,9
	Stønader til husholdninger	6 395	5 936	6 289	-7,2	5,9
	Sosialhjelpsstønader	4 180	3 886	4 026	-7,0	3,6
	Andre stønader til husholdninger	2 215	2 050	2 263	-7,4	10,4
	Ideelle organisasjoner	5 131	5 864	6 780	14,3	15,6
	Overføringer til staten	188	191	151	1,6	-20,9
	Overføringer til fylkeskommunen	609	639	644	4,9	0,8
	Kommunal forretningsdrift	-1 099	-648	-650	41,0	-0,3
F	Kapitalutgifter	19 391	19 862	21 949	2,4	10,5
.						
	Anskaffelse av fast realkapital	18 756	19 124	21 250	2,0	11,1
	Kjøp av fast eiendom	578	669	786	15,7	17,5
	Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	57	69	-87	21,1	-226,1
G	Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)	-2 090	-4 817	-8 818		
.						
	Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	18 483	18 726	20 849	1,3	11,3

Tabell 1.3: Inntekter og utgifter i fylkeskommunene ekskl. Oslo 1997-1999. Millioner kroner og endring i prosent

		Anslag			Endring i prosent	
		1997	1998	1999	97/98	98/99
A	Brutto inntekter	55 989	59 255	62 727	5,8	5,9
.						
B	Løpende inntekter	55 894	59 159	62 670	5,8	5,9
.						
	Gebyrer	1 913	1 700	2 151	-11,1	26,5
	Renter og utbytte	471	661	718	40,3	8,6
	Skatter i alt	23 670	24 893	25 452	5,2	2,2
	Produksjonsskatter	33	24	100	-27,3	316,7
	Skatt på inntekt og formue	23 637	24 869	25 352	5,2	1,9
	Overføringer fra staten	28 796	30 689	33 215	6,6	8,2

Tabell 1.3: Inntekter og utgifter i fylkeskommunene ekskl. Oslo 1997-1999. Millioner kroner og endring i prosent

	Rammeoverføringer	18 439	15 649	16 547	-15,1	5,7
	Andre overføringer	10 357	15 040	16 668	45,2	10,8
	Overføring fra kommunene	609	639	644	4,9	0,8
	Andre innenlandske løpende overføringer	435	577	490	32,6	-15,1
C	Kapitalinntekter	95	96	57	1,1	-40,6
.						
	Salg av fast realkapital	40	74	38	85,0	-48,6
	Salg av fast eiendom	55	22	19	-60,0	-13,6
D	Brutto utgifter	55 705	60 628	64 948	8,8	7,1
.						
E	Løpende utgifter	51 389	55 697	59 710	8,4	7,2
.						
	Lønnskostnader	29 612	32 468	34 477	9,6	6,2
	Produktinnsats	11 442	12 215	12 976	6,8	6,2
	Produktkjøp til husholdninger	46	51	70	10,9	37,3
	Renter	890	954	1 122	7,2	17,6
	Overføringer til private	6 502	6 900	7 171	6,1	3,9
	Produksjonssubsidier	2 932	3 116	2 945	6,3	-5,5
	Stønader til husholdninger	455	527	646	15,8	22,6
	Sosialhjelpsstønader	17	53	58	211,8	9,4
	Andre stønader til husholdninger	438	474	588	8,2	24,1
	Ideelle organisasjoner	3 115	3 257	3 580	4,6	9,9
	Overføringer til staten	1 446	1 324	1 325	-8,4	0,1
	Overføring til kommunene	1 206	1 391	1 483	15,3	6,6
	Kommunal forretningsdrift	245	394	1 086	60,8	175,6
F	Kapitalutgifter	4 316	4 931	5 238	14,2	6,2
.						
	Anskaffelse av fast realkapital	4 269	4 883	5 221	14,4	6,9
	Kjøp av fast eiendom	17	34	4	100,0	-88,2
	Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	30	14	13	-53,3	-7,1
G	Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)	284	-1 373	-2 221		
.						
	Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	4 229	4 809	5 183	13,7	7,8

Tabell 1.4: Hovedtall for inntekter. Kommuneforvaltningen 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	1995	1998	1999*	95/99* 2	98/99*

Tabell 1.4: Hovedtall for inntekter. Kommuneforvaltningen 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent.

Løpende inntekter ¹	172 187	202 748	215 844	5,8	6,5
Fylkeskommunene	49 969	59 159	62 670	5,8	5,9
Kommunene ekskl. Oslo	101 069	119 094	128 916	6,3	8,2
Oslo	22 745	26 525	26 385	3,8	-0,5
Skatter i alt	75 897	88 640	89 710	4,3	1,2
Fylkeskommunene	21 079	24 893	25 452	4,8	2,2
Kommunene ekskl. Oslo	42 919	49 282	50 970	4,4	3,4
Oslo	11 899	14 465	13 288	2,8	-8,1
Overføringer fra Staten i alt	67 273	79 103	86 947	6,6	9,9
Fylkeskommunene	25 975	30 689	33 215	6,3	8,2
Kommunene ekskl. Oslo	35 533	41 700	46 597	7,0	11,7
Oslo	5 765	6 714	7 135	5,5	6,3
Andre inntekter i alt	30 613	37 035	41 314	7,8	11,6
Fylkeskommunene	2 915	3 577	4 003	8,3	11,9
Kommunene ekskl. Oslo	22 617	28 112	31 349	8,5	11,5
Oslo	5 081	5 346	5 962	4,1	11,5

* anslag

1 Omfatter ikke interne overføringer mellom kommunegrupper

2 årlig gjennomsnittlig endring fra 1995 til 1999

Tabell 1.5: Bokførte skatteinntekter. Fylkeskommunene ekskl. Oslo 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent*

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	1995	1998	1999*	95/99* 1	98/99*
Østfold	1 208	1 472	1 484	5,3	0,8
Akershus	3 031	3 753	3 784	5,7	0,8
Hedmark	855	997	1 031	4,8	3,4
Oppland	874	990	1 041	4,5	5,1
Buskerud	1 312	1 577	1 599	5,1	1,4
Vestfold	1 087	1 307	1 335	5,3	2,1
Telemark	855	995	1 022	4,6	2,7
Aust-Agder	491	592	610	5,6	3,0
Vest-Agder	795	922	936	4,1	1,5
Rogaland	2 250	2 620	2 677	4,4	2,2
Hordaland	2 375	2 805	2 844	4,6	1,4
Sogn og Fjordane	572	648	663	3,7	2,4
Møre og Romsdal	1 208	1 469	1 461	4,9	-0,5
Sør-Trøndelag	1 401	1 567	1 589	3,2	1,4
Nord-Trøndelag	560	649	675	4,8	4,0

Tabell 1.5: Bokførte skatteinntekter. Fylkeskommunene ekskl. Oslo 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent*

Nordland	1 127	1 284	1 324	4,1	3,1
Troms	718	834	872	5,0	4,6
Finnmark	357	387	406	3,3	4,8
Totalt	21 076	24 869	25 353	4,7	1,9

* anslag

1 årlig gjennomsnittlig endring fra 1995 til 1999

Tabell 1.6: Bokførte skatteinntekter. Kommunene 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent.*

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	1995	1998	1999*	95/99* 1	98/99*
Østfold	2 318	2 716	2 801	4,8	3,1
Akershus	5 735	6 889	7 130	5,6	3,5
Hedmark	1 683	1 867	1 960	3,9	5,0
Oppland	1 731	1 897	2 018	3,9	6,4
Buskerud	2 557	2 977	3 077	4,7	3,4
Vestfold	2 074	2 417	2 513	4,9	4,0
Telemark	1 664	1 898	1 985	4,5	4,6
Aust-Agder	966	1 132	1 185	5,2	4,7
Vest-Agder	1 546	1 755	1 813	4,1	3,3
Rogaland	4 203	4 810	5 019	4,5	4,4
Hordaland	4 483	5 206	5 413	4,8	4,0
Sogn og Fjordane	1 149	1 293	1 349	4,1	4,4
Møre og Romsdal	2 329	2 742	2 796	4,7	2,0
Sør-Trøndelag	2 476	2 879	2 987	4,8	3,7
Nord-Trøndelag	1 077	1 198	1 269	4,2	5,9
Nordland	2 168	2 407	2 534	4,0	5,3
Troms	1 367	1 528	1 621	4,3	6,1
Finnmark	675	707	747	2,6	5,7
Kommunene ekskl. Oslo	40 201	46 317	48 217	4,7	4,1
Oslo	11 293	14 282	10 060	-2,8	-29,6
Kommunene inkl. Oslo	51 494	60 600	58 277	3,1	-3,8

* anslag

1 årlig gjennomsnittlig endring fra 1995 til 1999

Tabell 1.7: Fylkeskommunenes inntekter i 1998 fordelt på inntektsarter. Kroner pr. innbygger.

	Skatt (1)	Statlig rammeo- verfø- ring (2)	Sum (1)+(2)	Øre- merk. overf. til drift	Salgs- og leieinn- tekter	Rente- og drifts- inntek- ter	Drifts- inntek- ter i alt
--	--------------	--	----------------	--------------------------------------	---------------------------------	--	---------------------------------

Tabell 1.7: Fylkeskommunenes inntekter i 1998 fordelt på inntektsarter. Kroner pr. innbygger.

Østfold	6 042	3 420	9 462	3 333	378	2 966	16 138
Akershus	8 276	1 156	9 432	1 920	702	740	12 793
Hedmark	5 356	5 045	10 401	3 344	875	825	15 446
Oppland	5 436	5 026	10 462	2 792	1 276	1 150	15 680
Buskerud	6 770	2 837	9 608	2 335	1 000	903	13 845
Vestfold	6 265	3 103	9 369	2 675	1 013	711	13 768
Telemark	6 074	3 882	9 957	3 435	427	1 653	15 471
Aust-Agder	5 853	4 499	10 352	2 887	1 091	817	15 148
Vest-Agder	6 045	5 923	11 969	753	1 346	3 333	17 401
Rogaland	7 191	2 544	9 735	2 281	1 277	1 024	14 316
Hordaland	6 541	3 373	9 913	4 321	540	1 280	16 054
Sogn og Fjordane	6 007	6 275	12 282	3 209	1 287	1 537	18 315
Møre og Romsdal	6 070	4 484	10 553	3 621	1 098	946	16 218
Sør-Trøndelag	6 047	3 835	9 882	5 110	686	2 909	18 587
Nord-Trøndelag	5 121	6 069	11 189	3 642	678	2 473	17 982
Nordland	5 368	7 150	12 517	4 140	805	866	18 328
Troms	5 548	8 844	14 391	3 913	2 654	4 381	25 340
Finnmark	5 173	9 382	14 555	3 770	1 232	2 285	21 842
Gjennomsnitt	6 348	4 123	10 471	3 175	940	1 547	16 134

Tabell 1.8: Kommunenes inntekter fylkesvis i 1998 fordelt på inntektsarter. Kroner pr. innbygger.

	Skatt (1)	Statlig rammeo- verføring (2)	Sum (1)+(2)	Øre- merk. overf. til drift	Salgs- og leie- inntek- ter	Rente- og drifts- inntek- ter	Drifts- inntek- ter i alt
Østfold	11 759	6 385	18 144	2 554	4 681	3 781	29 159
Akershus	15 191	3 641	18 831	2 732	4 551	3 046	29 160
Hedmark	10 345	8 866	19 211	3 181	5 038	3 345	30 774
Oppland	10 926	8 830	19 756	2 690	4 698	3 715	30 859
Buskerud	13 306	5 483	18 789	2 768	4 577	3 155	29 289
Vestfold	11 589	5 925	17 514	2 468	4 378	2 842	27 202
Telemark	13 206	7 121	20 327	3 168	4 639	3 256	31 389
Aust-Agder	11 735	8 078	19 813	2 846	4 630	3 065	30 354
Vest-Agder	12 524	6 784	19 308	2 807	4 597	2 997	29 708
Rogaland	14 031	5 415	19 446	2 638	4 411	2 739	29 234
Hordaland	13 262	6 621	19 883	2 991	4 697	3 944	31 515
Sogn og Fjordane	13 492	9 980	23 473	3 369	5 016	4 231	36 088
Møre og Romsdal	11 958	7 978	19 936	2 920	4 535	3 131	30 522
Sør-Trøndelag	11 683	7 142	18 825	3 078	5 091	3 856	30 850
Nord-Trøndelag	9 779	10 368	20 147	3 300	4 731	4 420	32 599
Nordland	11 088	11 087	22 174	4 084	4 978	3 587	34 823

Tabell 1.8: Kommunenes inntekter fylkesvis i 1998 fordelt på inntektsarter. Kroner pr. innbygger.

Troms	10 781	12 068	22 848	3 477	5 020	4 383	35 729
Finnmark	9 859	16 898	26 756	5 546	5 147	4 035	41 484
Gjennomsnitt ekskl. Oslo	12 475	7 329	19 803	3 007	4 701	3 449	30 960
Oslo	28 948	5 706	34 655	7 242	7 628	5 788	55 313
Gjennomsnitt inkl. Oslo	14 338	7 145	21 483	3 486	5 032	3 713	33 715

Tabell 1.9: Overføringer til private fra kommuner og fylkeskommuner 1995, 1998 og 1999. Millioner kroner og endring i prosent.*

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	1995	1998	1999*	95/99* 1	98/99*
Overføringer til private i alt	18 417	19 958	21 436	3,9	7,4
Stønader i alt	6 696	6 463	6 935	0,9	7,3
Fylkeskommunene	512	527	646	6,0	22,6
Kommunene ekskl. Oslo	4 642	4 254	4 548	-0,5	6,9
Oslo	1 542	1 682	1 741	3,1	3,5
Produksjonssubsidier	4 499	4 374	4 141	-2,1	-5,3
Fylkeskommunene	2 788	3 116	2 945	1,4	-5,5
Kommunene ekskl. Oslo	1 168	969	909	-6,1	-6,2
Oslo	543	289	287	-14,7	-0,7
Overføringer til ideelle organisasjoner	7 222	9 121	10 360	9,4	13,6
Fylkeskommunene	2 541	3 257	3 580	8,9	9,9
Kommunene ekskl. Oslo	2 458	2 837	3 439	8,8	21,2
Oslo	2 223	3 027	3 341	10,7	10,4

* anslag

1 årlig gjennomsnittlig endring fra 1995 til 1999

Vedlegg 2

Inntektsutviklingen i den enkelte kommune

Tabell 2.1 viser årlig nominell vekst i den enkelte kommunes frie inntekter for perioden 1985-99, og omfatter alle kommuner unntatt Oslo. Frie inntekter er definert som skatt på inntekt og formue (eksklusiv eiendomsskatt) og rammetilskudd inkludert skjønnstilskudd. Skatteinntektene for 1987 til 1992 er fratrasket tilskudd til folketrygden. Rammetilskuddet er korrigert for oppgaveendringer, slik at rammetilskuddet for den enkelte kommune er beregnet som om de skulle hatt ansvar for de samme oppgavene i 1985 som i 1999. Se kapittel 24.6. for mer omtale av frie inntekter.

Modalen kommune hadde de klart høyeste frie inntektene i 1999, med over 74 000 kroner pr. innbygger. Deretter fulgte Utsira med om lag 51 500 kroner pr. innbygger. Kommunen med lavest frie inntekter var Førde med 17 505 kroner pr. innbygger.

Modalen kommune, som hadde de høyeste frie inntektene i 1999, var også den kommunen som hadde den desidert høyeste veksten i frie inntekter fra 1998 til 99. Fra 1998 til 99 hadde kommunen en vekst på 41,6 prosent. Bokn kommune som fulgte deretter hadde en vekst på 22,6 prosent. Aure var den kommunen som hadde den minst gunstige utviklingen i frie inntekter fra 1998 til 99 med en reduksjon på 14,1 prosent. Tysvær, Herøy og Leka opplevde også en reduksjon i de frie inntektene på over 10 prosent fra 1998 til 99.

Den høyeste årlige gjennomsnittlige veksten i frie inntekter fra 1995 til 99 hadde kommunene Modalen, Eidfjord, Hemnes og Bokn, med over 10 prosent. Aure, Bykle og Øygarden var de eneste kommunene som hadde en årlig gjennomsnittlig reduksjon i de nominelle frie inntektene i perioden 1995-99. Størst reduksjon opplevde Aure med 2,7 prosent.

Den høyeste årlige gjennomsnittlige veksten på hele 90-tallet sett under ett hadde kommunene Tinn og Hemnes, med over 6 prosent. Størst nedgang i perioden 1990-99 hadde Bykle med 3,2 prosent.

For perioden 1985-99 var den årlige gjennomsnittlige veksten i de frie inntektene høyest i Modalen med 9,1 prosent. Deretter fulgte Vevelstad og Tinn, begge med 6,7 prosent. Størst nedgang hadde Bykle med 0,2 prosent.

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

Knr	Kommune	Inntekt pr. innbygger		Gjennomsnittlig vekst i prosent		
				1995-99	1990-99	1985-99
		1999	1998-99			
101	Halden	18 144	9,5	4,8	3,3	4,4
104	Moss	17 176	6,1	3,9	3,8	3,8
105	Sarpsborg	17 587	-1,6	3,7	2,9	4,3
106	Fredrikstad	17 684	2,2	4,1	3,5	4,6
111	Hvaler	21 879	-1,3	2,3	2,3	4,1
118	Aremark	27 297	2,3	3,4	3,9	5,0
119	Marker	21 989	6,0	4,7	4,0	4,8

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

121	Rømskog	30 916	8,3	4,6	2,9	5,6
122	Trøgstad	19 800	6,7	3,5	3,1	4,4
123	Spydeberg	20 080	3,9	4,4	4,5	5,1
124	Askim	18 104	1,4	4,6	4,1	4,9
125	Eidsberg	18 727	4,4	3,8	3,4	4,7
127	Skiptvet	21 038	2,1	2,9	2,4	4,2
128	Rakkestad	19 949	4,1	4,1	3,1	4,5
135	Råde	18 024	6,7	4,0	4,5	5,0
136	Rygge	17 643	7,1	3,8	3,6	3,9
137	Våler	19 144	4,1	2,3	4,3	4,5
138	Hobøl	19 709	6,2	3,5	3,8	4,3
Østfold		18 192	3,3	4,0	3,4	4,4
211	Vestby	17 415	-0,3	2,1	3,5	4,2
213	Ski	17 571	1,9	3,4	3,5	4,2
214	Ås	18 397	6,4	4,0	3,0	3,8
215	Frogn	18 191	5,4	3,5	4,0	4,2
216	Nesodden	17 616	9,8	5,5	4,9	4,3
217	Oppegård	18 939	1,0	1,3	3,7	4,0
219	Bærum	21 242	-1,9	3,2	3,1	4,2
220	Asker	21 106	3,4	3,3	4,2	4,7
221	Aurskog-Høland	18 441	4,3	4,5	3,8	4,5
226	Sørums	19 136	6,7	5,8	3,7	4,3
227	Fet	18 595	4,9	3,5	3,9	4,7
228	Rælingen	17 174	5,9	4,6	4,3	4,1
229	Enebakk	17 748	4,6	3,2	3,7	4,2
230	Lørenskog	18 052	2,9	3,5	3,8	3,9
231	Skedsmo	17 912	0,8	3,1	3,0	3,5
233	Nittedal	17 678	3,2	2,8	3,6	4,0
234	Gjerdrum	19 823	1,1	3,5	3,4	4,0
235	Ullensaker	20 600	4,3	7,7	5,0	4,9
236	Nes	18 478	4,9	4,6	4,4	4,8
237	Eidsvoll	18 397	4,0	4,9	3,7	4,1
238	Nannestad	22 697	7,1	7,9	5,5	5,2
239	Hurdal	22 760	4,7	4,3	3,3	4,5
Akershus		19 330	2,2	3,7	3,7	4,2
402	Kongsvinger	18 393	6,6	4,7	3,7	4,7
403	Hamar	17 862	4,0	5,1	3,1	3,8

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

412	Ringsaker	18 356	5,7	4,5	3,5	4,5
415	Løten	18 865	7,3	4,5	3,0	4,5
417	Stange	18 298	6,4	4,5	3,4	4,5
418	Nord-Odal	20 917	6,5	5,6	3,4	4,6
419	Sør-Odal	19 439	3,4	3,7	3,0	4,6
420	Eidskog	20 714	4,6	4,5	3,4	4,5
423	Grue	21 554	2,9	3,7	3,0	4,8
425	Åsnes	20 883	7,8	5,3	3,5	4,8
426	Våler	21 124	6,9	4,3	3,7	4,8
427	Elverum	18 514	8,5	5,9	4,0	4,8
428	Trysil	21 833	2,9	4,1	2,9	4,6
429	Åmot	24 067	8,2	1,7	3,8	4,9
430	Stor-Elvdal	24 463	-0,6	3,8	2,5	4,4
432	Rendalen	28 704	11,8	5,3	4,1	5,9
434	Engerdal	29 546	5,6	5,5	3,6	5,1
436	Tolga	27 565	6,7	4,9	2,8	4,2
437	Tynset	21 392	4,5	4,6	2,3	3,9
438	Alvdal	25 521	8,8	6,1	3,1	4,8
439	Folldal	26 543	3,5	5,7	2,6	5,0
441	Os	26 517	6,1	5,1	2,1	4,2
Hedmark		19 804	5,7	4,6	3,3	4,5
501	Lillehammer	17 598	4,8	3,7	2,3	4,2
502	Gjøvik	17 661	4,9	4,5	3,7	4,4
511	Dovre	21 870	3,0	6,8	2,9	4,8
512	Lesja	26 145	12,0	6,5	3,8	5,2
513	Skjåk	24 786	6,2	6,6	3,5	4,9
514	Lom	25 737	12,8	7,5	4,6	5,4
515	Vågå	20 906	6,5	4,9	2,4	4,4
516	Nord-Fron	19 907	6,8	4,8	3,1	4,5
517	Sel	20 166	8,0	4,6	2,6	4,3
519	Sør-Fron	23 464	10,0	7,0	3,6	4,9
520	Ringebu	22 433	7,0	5,3	2,1	5,0
521	Øyer	20 011	6,3	5,9	2,5	4,3
522	Gausdal	20 481	4,6	5,0	2,8	4,2
528	Østre Toten	19 091	7,5	5,8	3,1	4,4
529	Vestre Toten	18 100	3,3	2,5	3,1	4,3
532	Jevnaker	20 070	4,7	4,3	4,0	4,6
533	Lunner	19 557	6,1	4,9	3,6	4,5
534	Gran	19 470	7,1	5,4	2,9	3,9

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

536	Søndre Land	20 318	4,3	4,4	1,4	3,3
538	Nordre Land	19 822	3,2	4,3	2,8	4,1
540	Sør-Aurdal	23 283	5,9	3,1	2,2	4,0
541	Etne	29 961	3,9	4,5	2,4	5,3
542	Nord-Aurdal	21 203	4,4	5,1	2,7	4,4
543	Vestre Slidre	24 292	7,2	5,5	3,8	4,3
544	Øystre Slidre	22 757	7,9	4,5	2,1	4,0
545	Vang	27 679	3,6	4,5	4,3	5,2
Oppland		19 839	5,7	4,7	2,9	4,3
602	Drammen	17 872	0,8	3,7	3,0	3,9
604	Kongsberg	18 627	3,5	3,4	2,8	4,6
605	Ringerike	18 232	6,5	4,8	3,2	3,9
612	Hole	21 139	-1,5	3,8	3,9	5,2
615	Flå	29 538	8,7	4,8	2,4	5,0
616	Nes	19 734	-5,9	2,6	2,5	4,2
617	Gol	22 041	5,3	4,5	2,6	4,3
618	Hemsedal	24 360	-3,8	0,3	0,9	4,1
619	Ål	21 109	0,7	4,2	2,0	4,2
620	Hol	25 045	2,6	3,0	2,2	4,2
621	Sigdal	22 076	-3,8	4,6	2,4	4,5
622	Krødsherad	22 575	3,8	3,0	2,8	4,8
623	Modum	19 297	4,9	5,2	3,3	4,9
624	Øvre Eiker	18 154	4,5	5,5	3,9	4,5
625	Nedre Eiker	17 737	6,8	6,0	4,5	4,7
626	Lier	18 214	2,9	2,9	2,8	3,9
627	Røyken	17 464	3,6	3,8	3,8	4,1
628	Hurum	19 432	14,8	4,3	2,6	4,0
631	Flesberg	23 440	7,3	4,0	3,0	5,2
632	Rollag	28 530	10,6	3,9	2,1	3,9
633	Nore og Uvdal	27 063	6,6	4,6	3,4	5,6
Buskerud		18 956	3,6	4,1	3,1	4,2
701	Borre	18 218	6,5	5,4	4,2	4,4
702	Holmestrand	18 272	0,4	3,9	4,0	4,5
704	Tønsberg	17 623	0,6	2,4	2,1	3,6
706	Sandefjord	17 809	4,2	4,9	4,1	4,5
709	Larvik	18 408	7,9	4,9	4,0	4,3
711	Svelvik	18 895	6,0	5,2	4,5	4,7

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

713	Sande	19 078	3,9	5,0	4,7	4,8
714	Hof	20 978	0,6	3,4	4,0	4,7
716	Våle	20 050	7,3	3,6	3,9	4,9
718	Ramnes	20 742	6,6	3,8	4,3	4,6
719	Andebu	19 521	4,1	4,9	3,9	4,8
720	Stokke	18 706	6,7	4,4	4,3	5,2
722	Nøtterøy	18 290	9,4	5,6	4,1	4,8
723	Tjøme	19 551	6,7	3,8	3,5	4,1
728	Lardal	23 065	2,6	4,8	4,9	5,2
Vestfold		18 390	5,1	4,4	3,8	4,4
805	Porsgrunn	18 156	7,7	5,4	4,2	3,8
806	Skien	18 329	6,7	5,4	4,0	4,7
807	Notodden	20 580	9,4	5,6	3,8	4,6
811	Siljan	21 766	7,3	5,0	4,3	5,3
814	Bamble	18 212	4,0	2,5	4,3	3,9
815	Kragerø	19 798	5,3	3,9	3,1	4,5
817	Drangedal	21 951	6,8	4,8	3,6	5,1
819	Nome	20 691	6,0	3,4	3,0	4,3
821	Bø	19 045	2,9	2,9	2,6	3,7
822	Sauherad	21 078	7,1	4,2	4,1	4,8
826	Tinn	26 050	6,8	8,9	6,4	6,7
827	Hjartdal	28 267	5,7	4,7	3,1	4,5
828	Seljord	21 985	5,2	5,6	3,5	4,8
829	Kviteseid	24 652	9,8	4,2	3,6	4,6
830	Nissedal	27 687	6,3	3,5	3,5	4,7
831	Fyresdal	26 545	6,0	2,5	3,4	4,7
833	Tokke	28 042	5,9	6,9	4,8	6,0
834	Vinje	28 090	3,8	4,8	2,9	4,4
Telemark		19 984	6,5	4,9	3,9	4,5
901	Risør	21 443	7,3	5,2	3,4	4,5
904	Grimstad	18 590	4,3	4,9	4,1	4,7
906	Arendal	18 158	3,6	3,9	3,6	4,4
911	Gjerstad	25 011	12,6	5,4	4,0	5,3
912	Vegårshei	26 072	10,3	5,1	3,3	4,5
914	Tvedestrand	21 200	6,8	3,7	3,8	5,0
919	Froland	21 722	4,3	5,7	4,8	5,0
926	Lillesand	19 066	2,6	3,2	3,5	4,4

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

928	Birkenes	20 809	9,2	4,5	2,8	4,5
929	Åmli	27 516	9,6	5,7	4,3	5,4
935	Iveland	30 196	3,1	4,7	4,1	6,2
937	Evje og Hornnes	20 195	4,6	3,4	3,2	4,6
938	Bygland	31 831	13,9	3,0	2,6	4,9
940	Valle	33 588	8,4	1,4	2,5	3,8
941	Bykle	47 106	3,3	-2,3	-3,2	-0,2
Aust-Agder		20 305	5,1	4,0	3,4	4,5
1001	Kristiansand	17 182	-0,3	4,6	3,7	4,2
1002	Mandal	18 432	3,4	5,0	3,8	4,6
1003	Farsund	18 475	1,8	1,1	2,4	4,3
1004	Flekkefjord	20 498	7,3	5,1	3,7	4,8
1014	Vennesla	18 126	5,4	3,7	3,9	4,4
1017	Songdalen	19 150	3,9	4,3	4,5	4,9
1018	Søgne	18 400	5,2	4,3	3,8	4,6
1021	Marnardal	27 352	9,8	8,0	3,3	4,9
1026	Åseral	40 872	-2,9	7,7	3,9	5,1
1027	Audnedal	27 610	10,0	3,9	3,8	5,4
1029	Lindesnes	21 411	15,1	1,2	3,6	5,1
1032	Lyngdal	18 850	0,8	2,5	3,0	4,4
1034	Hægebostad	28 080	11,8	4,2	3,2	5,1
1037	Kvinesdal	21 702	0,5	2,2	-0,5	4,4
1046	Sirdal	40 483	8,5	0,1	-1,8	3,6
Vest-Agder		18 889	2,6	3,9	3,2	4,4
1101	Eigersund	18 718	3,3	4,5	3,4	4,3
1102	Sandnes	17 543	3,5	3,5	4,1	3,7
1103	Stavanger	19 759	3,1	3,4	3,4	3,1
1106	Haugesund	18 810	4,8	6,4	4,0	4,2
1111	Sokndal	20 553	7,3	4,0	2,2	4,4
1112	Lund	21 634	0,5	5,0	4,0	4,7
1114	Bjerkreim	23 382	6,7	4,7	3,7	4,4
1119	Hå	18 386	6,6	4,0	3,4	4,3
1120	Klepp	17 151	3,8	1,8	2,7	3,4
1121	Time	17 907	2,7	2,6	3,9	4,2
1122	Gjesdal	19 109	5,2	5,2	4,4	4,1
1124	Sola	18 941	3,2	1,5	2,5	2,5
1127	Randaberg	18 910	5,4	3,2	4,0	3,7

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1129	Forsand	42 643	4,6	5,7	2,1	3,9
1130	Strand	19 243	1,8	5,2	3,5	4,4
1133	Hjelmeland	29 610	-1,4	4,0	2,0	5,4
1134	Suldal	32 620	10,8	6,1	2,1	5,0
1135	Sauda	21 991	1,9	7,5	3,1	4,7
1141	Finnøy	25 669	6,6	4,9	4,3	5,2
1142	Rennesøy	21 817	5,0	3,2	2,5	3,9
1144	Kvitsøy	33 794	9,2	3,7	3,2	4,5
1145	Bokn	35 583	22,6	10,3	5,3	6,0
1146	Tysvær	17 216	-14	0,3	0,0	2,8
1149	Karmøy	17 936	10,4	4,4	2,8	4,6
1151	Utsira	51 455	-1,8	2,8	3,7	5,4
1154	Vindafjord	21 956	9,6	4,9	3,3	4,8
Rogaland		19 309	4,0	3,8	3,3	3,7
1201	Bergen	18 188	3,0	3,7	3,0	3,8
1211	Etne	21 718	2,8	4,5	2,8	4,9
1214	Ølen	21 896	0,6	5,1	3,0	4,5
1216	Sveio	22 608	5,9	4,8	4,4	5,4
1219	Bømlo	20 275	4,9	4,8	3,6	4,5
1221	Stord	18 348	12,0	5,7	5,0	4,5
1222	Fitjar	23 011	13,7	3,5	3,7	5,1
1223	Tysnes	26 187	7,7	5,3	3,1	4,5
1224	Kvinnherad	21 067	2,3	5,7	3,0	4,7
1227	Jondal	30 014	8,8	4,9	3,8	4,9
1228	Odda	23 377	0,5	7,9	4,3	4,9
1231	Ullensvang	24 469	8,1	6,6	5,0	5,4
1232	Eidfjord	40 939	2,6	10,6	1,5	2,0
1233	Ulvik	32 752	7,9	6,5	2,3	4,0
1234	Granvin	33 167	4,4	3,7	2,8	5,1
1235	Voss	20 754	8,8	5,6	3,1	4,6
1238	Kvam	22 049	5,9	5,7	3,8	5,0
1241	Fusa	23 322	-7,7	2,8	2,9	4,0
1242	Samnanger	24 341	7,7	6,4	3,7	4,9
1243	Os	18 425	6,8	3,9	3,8	4,4
1244	Austevoll	22 463	-5,7	1,1	2,7	4,4
1245	Sund	21 094	4,2	4,2	3,5	4,6
1246	Fjell	18 256	3,3	3,5	3,8	4,6
1247	Askøy	17 755	6,0	4,2	3,5	4,7
1251	Vaksdal	24 994	15,0	5,7	3,6	5,3

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1252	Modalen	74 295	41,6	10,7	5,9	9,1
1253	Osterøy	20 705	3,2	3,8	3,1	4,4
1256	Meland	19 764	2,8	2,9	2,6	4,1
1259	Øygarden	20 518	12,8	-0,1	2,6	2,9
1260	Radøy	22 278	5,9	4,3	2,8	4,3
1263	Lindås	20 067	8,2	4,3	3,0	4,9
1264	Austrheim	25 191	7,7	4,7	3,3	4,6
1265	Fedje	35 638	10,3	5,2	3,7	5,2
1266	Masfjorden	31 174	9,4	6,6	3,7	5,1
Hordaland		19 548	4,3	4,2	3,2	4,2
1401	Flora	19 611	9,2	4,8	3,3	4,2
1411	Gulen	29 276	2,5	4,4	4,2	5,1
1412	Solund	37 185	8,3	6,3	4,6	5,8
1413	Hyllestad	27 558	3,1	4,5	2,8	5,1
1416	Høyanger	26 972	7,4	7,6	3,3	5,3
1417	Vik	25 782	7,6	7,3	0,9	4,1
1418	Balestrand	29 384	8,5	5,0	2,1	4,6
1419	Leikanger	21 931	7,0	5,0	5,1	5,9
1420	Sogndal	18 812	5,8	3,3	3,1	3,6
1421	Aurland	34 161	-5,0	3,3	0,5	2,6
1422	Lærdal	26 731	4,5	5,0	2,2	4,6
1424	Årdal	22 441	8,6	4,4	2,9	5,2
1426	Luster	26 335	7,0	5,8	3,1	5,3
1428	Askvoll	24 429	6,7	3,4	3,7	4,7
1429	Fjaler	24 471	7,5	3,1	1,8	4,3
1430	Gaular	24 904	8,2	4,4	2,7	4,2
1431	Jølster	24 886	7,2	3,9	2,8	4,5
1432	Førde	17 055	2,9	2,6	3,2	3,9
1433	Naustdal	24 866	2,2	3,5	3,4	5,3
1438	Bremanger	25 393	-1,5	7,0	4,8	5,3
1439	Vågsøy	20 577	6,4	4,1	3,7	4,7
1441	Selje	22 839	6,6	3,7	3,1	5,1
1443	Eid	19 815	5,9	3,9	2,4	4,2
1444	Hornindal	28 024	5,0	4,8	3,2	5,5
1445	Gloppen	21 681	5,2	4,7	3,2	5,1
1449	Stryn	20 742	3,7	3,0	2,2	4,5
Sogn og Fjordane		22 752	5,4	4,4	2,9	4,6

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1502	Molde	17 738	2,2	4,3	4,4	4,5
1503	Kristiansund	19 008	3,1	5,6	3,6	4,2
1504	Ålesund	17 483	2,3	3,2	4,0	4,3
1511	Vanylven	21 276	2,2	2,4	3,2	4,5
1514	Sande	24 912	6,1	6,0	4,2	5,4
1515	Herøy	18 846	-12	2,5	3,4	4,5
1516	Ulstein	20 927	4,1	3,4	4,1	4,2
1517	Hareid	18 540	1,0	3,5	3,8	4,1
1519	Volda	20 072	5,8	5,3	3,3	4,5
1520	Ørsta	19 092	4,2	4,4	3,5	4,8
1523	Ørskog	22 501	0,8	3,3	1,1	3,1
1524	Norddal	28 280	4,9	3,5	2,7	4,9
1525	Stranda	20 495	2,2	2,4	2,7	4,3
1526	Stordal	26 807	6,9	4,8	1,9	3,9
1528	Sykkylven	18 361	-3,4	2,4	3,8	4,0
1529	Skodje	20 625	6,4	3,8	2,8	4,2
1531	Sula	18 029	0,6	2,6	2,6	4,1
1532	Giske	19 693	5,6	3,1	4,2	5,1
1534	Haram	20 259	6,5	4,3	3,7	5,1
1535	Vestnes	20 275	4,9	4,1	0,7	2,8
1539	Rauma	19 897	5,1	4,9	3,5	4,7
1543	Nesset	25 058	2,9	4,6	3,9	4,8
1545	Midsund	22 759	-1,5	1,0	2,6	4,3
1546	Sandøy	27 171	0,9	3,4	2,8	5,0
1547	Aukra	21 456	3,4	4,2	3,2	4,3
1548	Fræna	20 010	9,1	4,1	3,1	4,6
1551	Eide	21 263	2,9	4,2	2,8	4,2
1554	Averøy	20 995	9,2	3,4	3,2	4,4
1556	Frei	19 545	4,7	4,0	3,1	3,7
1557	Gjemnes	24 503	8,0	4,6	3,0	4,9
1560	Tingvoll	23 532	5,9	5,4	4,2	5,4
1563	Sunndal	20 029	5,1	4,5	1,1	3,9
1566	Surnadal	20 797	5,8	4,8	3,6	5,0
1567	Rindal	24 284	10,8	4,5	2,6	4,8
1569	Aure	20 512	-14,0	-2,7	1,2	3,4
1571	Halsa	26 860	2,0	4,7	3,0	4,5
1572	Tustna	28 993	10,2	4,8	2,6	4,2
1573	Smøla	24 459	4,6	4,6	2,2	4,1
Møre og Romsdal		19 828	3,0	3,8	3,2	4,3

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1601	Trondheim	17 267	2,2	3,9	3,3	4,0
1612	Hemne	19 713	6,5	3,7	2,6	4,3
1613	Snillfjord	33 932	9,6	6,0	3,9	5,1
1617	Hitra	25 327	1,8	4,3	3,5	4,8
1620	Frøya	23 837	6,5	4,0	2,9	4,4
1621	Ørland	18 804	3,3	4,2	3,1	4,0
1622	Agdenes	26 754	6,1	4,3	3,0	4,8
1624	Rissa	20 537	2,7	4,7	2,5	4,4
1627	Bjugn	20 674	6,0	3,6	2,6	4,1
1630	Åfjord	23 598	9,5	5,9	2,9	4,7
1632	Roan	32 489	15,5	7,0	4,0	5,2
1633	Osen	29 040	4,0	3,3	3,1	5,3
1634	Oppdal	18 337	-2,4	1,9	2,6	4,0
1635	Rennebu	23 585	9,4	5,1	2,4	3,7
1636	Meldal	21 856	5,3	4,0	3,0	4,8
1638	Orkdal	19 562	0,7	4,6	3,0	4,5
1640	Røros	20 059	5,1	3,4	2,1	3,6
1644	Holtålen	25 747	9,8	6,4	3,5	5,1
1648	Midtre Gauldal	21 817	4,3	4,9	3,2	4,6
1653	Melhus	18 698	5,4	4,8	3,4	4,4
1657	Skaun	18 955	-0,2	4,0	3,0	4,0
1662	Klæbu	20 004	4,2	4,7	2,4	3,1
1663	Malvik	18 390	2,8	5,4	4,5	4,9
1664	Selbu	22 517	4,0	4,4	2,2	3,9
1665	Tydal	38 082	0,2	5,7	2,6	3,3
Sør-Trøndelag	18 899	3,0	4,1	3,1	4,1	
1702	Steinkjer	18 933	5,7	4,9	3,8	4,6
1703	Namsos	18 833	7,1	4,3	2,9	4,1
1711	Meråker	24 155	2,5	3,2	3,5	5,3
1714	Stjørdal	18 362	7,4	4,6	3,4	4,6
1717	Frosta	24 128	10,4	5,3	3,9	5,3
1718	Leksvik	21 429	-1,6	2,8	1,6	4,2
1719	Levanger	19 238	11,6	4,1	3,2	4,2
1721	Verdal	19 311	8,3	5,5	3,8	4,9
1723	Mosvik	32 217	8,0	3,3	2,9	4,8
1724	Verran	25 291	18,9	5,2	2,8	4,6

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1725	Namdalseid	27 104	11,4	5,8	4,3	5,6
1729	Inderøy	20 631	6,9	5,1	3,6	5,0
1736	Snåsa	25 459	7,6	5,8	3,8	5,1
1738	Lierne	31 315	5,1	5,0	2,9	4,9
1739	Røyrvik	36 783	12,2	7,1	3,5	4,7
1740	Namsskogan	38 970	7,1	8,8	4,4	6,1
1742	Grong	26 182	8,6	6,4	3,4	5,7
1743	Høylandet	30 057	11,1	5,0	2,5	5,3
1744	Overhalla	21 630	7,4	4,2	3,0	4,7
1748	Fosnes	36 550	8,2	6,3	3,0	4,5
1749	Flatanger	34 250	6,4	5,9	2,7	4,8
1750	Vikna	23 623	5,7	4,0	2,4	4,3
1751	Nærøy	24 557	3,6	5,8	3,5	5,2
1755	Leka	38 209	-11,0	6,7	4,0	6,4
Nord-Trøndelag		21 245	7,2	4,8	3,3	4,6
1804	Bodø	17 891	7,2	4,3	3,8	4,3
1805	Narvik	18 857	-0,6	5,1	2,9	4,2
1811	Bindal	28 966	3,9	4,4	3,3	4,5
1812	Sømna	27 409	6,8	4,7	2,6	4,5
1813	Brønnøy	21 501	3,4	3,3	2,5	4,0
1815	Vega	31 326	9,7	5,4	3,0	4,9
1816	Vevelstad	42 206	9,4	6,9	4,2	6,7
1818	Herøy	31 386	7,6	5,2	3,6	5,6
1820	Alstahaug	21 656	6,7	4,1	2,8	4,2
1822	Leirfjord	27 493	7,6	4,2	2,3	3,9
1824	Vefsn	18 813	0,3	3,0	1,5	3,0
1825	Grane	29 832	6,3	5,7	3,9	5,5
1826	Hattfjelldal	29 204	5,3	5,1	3,7	4,9
1827	Dønna	33 151	7,1	5,5	3,4	5,6
1828	Nesna	29 246	12,2	3,7	2,2	4,4
1832	Hemnes	26 497	3,8	10,5	6,3	6,3
1833	Rana	18 780	3,7	4,7	2,9	4,6
1834	Lurøy	32 216	7,0	4,8	3,8	5,7
1835	Træna	43 971	1,4	4,2	3,0	5,1
1836	Rødøy	37 064	7,7	4,5	3,7	5,8
1837	Meløy	22 184	4,9	2,5	3,2	3,9
1838	Gildeskål	31 485	6,3	5,6	4,3	5,4
1839	Beiarn	31 704	9,4	5,4	3,4	5,6
1840	Saltdal	24 974	9,9	5,2	2,1	4,3

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1841	Fauske	20 027	3,3	4,9	3,0	4,4
1842	Skjerstad	36 830	5,4	4,9	2,6	5,0
1845	Sørfold	27 583	-2,5	6,4	4,2	5,6
1848	Steigen	28 669	8,9	5,0	3,3	5,7
1849	Hamarøy	31 048	10	7,1	4,4	5,8
1850	Tysfjord	27 865	10,3	4,9	3,9	4,5
1851	Lødingen	24 341	3,0	3,4	3,0	4,7
1852	Tjeldsund	29 607	1,5	4,1	2,8	5,2
1853	Evenes	29 597	10,2	5,5	2,7	4,6
1854	Ballangen	26 037	4,1	3,5	3,0	4,9
1856	Røst	38 141	16,8	7,4	2,6	5,7
1857	Værøy	33 698	2,4	3,7	2,6	4,6
1859	Flakstad	30 471	11,0	4,3	2,7	4,6
1860	Vestvågøy	21 837	8,3	4,9	3,0	4,8
1865	Vågan	22 056	6,8	4,7	2,8	4,4
1866	Hadsel	21 879	3,0	4,0	3,1	4,8
1867	Bø	26 416	6,6	6,1	3,9	5,7
1868	Øksnes	22 877	9,0	2,8	2,2	4,4
1870	Sortland	20 999	4,9	4,6	3,1	4,8
1871	Andøy	23 392	7,6	6,1	3,7	5,1
1874	Moskenes	30 390	5,4	6,2	3,7	5,7
Nordland		22 305	5,2	4,6	3,0	4,5
1901	Harstad	19 846	3,2	4,5	3,3	4,7
1902	Tromsø	19 423	1,2	4,0	3,4	4,3
1911	Kvæfjord	27 870	8,5	4,8	1,7	4,2
1913	Skånland	26 035	0,3	4,3	3,4	5,2
1915	Bjarkøy	40 883	0,1	3,5	2,7	5,4
1917	Ibestad	33 989	9,1	6,1	4,3	5,9
1919	Gratangen	35 485	3,3	5,4	3,2	5,4
1920	Lavangen	37 063	-2,2	6,2	3,0	5,2
1922	Bardu	22 776	6,0	3,3	3,6	4,9
1923	Salangen	27 833	7,2	4,5	3,4	4,8
1924	Målselv	21 522	4,1	4,8	3,8	4,7
1925	Sørreisa	24 766	7,5	4,6	2,4	4,8
1926	Dyrøy	33 340	2,9	3,9	2,6	5,2
1927	Tranøy	33 924	7,1	5,1	3,0	5,4
1928	Torsken	38 174	10,2	5,7	3,2	5,7
1929	Berg	36 701	17,1	4,6	3,2	5,1
1931	Lenvik	22 230	6,6	4,2	2,8	4,5

Tabell 2.1: Inntekter pr. innbygger 1999 og gjennomsnittlig nominell vekst i frie inntekter for kommunene 1985-99, eksklusive Oslo. Fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertallet i kommunene

1933	Balsfjord	24 067	8,0	4,9	3,0	4,6
1936	Karlsøy	31 876	9,7	6,4	4,0	5,8
1938	Lyngen	27 394	9,5	6,1	4,1	5,7
1939	Storfjord	25 054	1,3	3,8	2,4	3,7
1940	Kåfjord - Gaivuotna	27 259	5,7	6,1	2,6	4,4
1941	Skjervøy	26 689	8,4	4,3	2,8	4,6
1942	Nordreisa	25 681	9,4	5,5	2,9	4,3
1943	Kvænangen	33 260	10,9	5,3	1,7	3,4
Troms		22 771	4,2	4,3	3,0	4,5
2002	Vardø	29 272	6,8	4,3	2,8	4,2
2003	Vadsø	23 459	4,5	2,8	2,9	3,8
2004	Hammerfest	24 542	3,2	4,3	3,1	4,4
2011	Guovdageaidnu-Kautokeino	29 220	3,4	1,9	2,3	4,8
2012	Alta	23 821	7,3	4,5	3,9	5,0
2014	Loppa	43 429	9,1	6,5	4,6	6,4
2015	Hasvik	40 097	3,7	4,9	2,6	4,9
2017	Kvalsund	42 379	10,3	6,1	4,0	6,2
2018	Måsøy	39 389	11,3	5,6	4,3	6,1
2019	Nordkapp	28 160	7,7	5,1	4,2	5,2
2020	Porsanger	26 938	5,5	4,5	4,3	5,2
2021	Karasjohka-Karasjok	30 240	-0,7	2,1	1,9	3,8
2022	Lebesby	36 994	-1,2	2,3	3,1	5,3
2023	Gamvik	41 053	5,5	7,8	3,1	5,7
2024	Berlevåg	39 941	-3,4	4,7	3,3	5,3
2025	Deatnu - Tana	32 376	4,9	6,2	3,5	5,1
2027	Unjarga-Nesseby	41 673	9,9	4,8	3,1	4,6
2028	Båtsfjord	29 159	8,0	4,6	2,3	4,4
2030	Sør-Varanger	24 885	9,6	4,9	3,6	4,6
Finnmark		27 946	5,7	4,3	3,3	4,7
Hele landet		19 919	4,2	4,2	3,3	4,3

Vedlegg 3

Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov i 1999

Tabell 3.1:

Knr	Kommunenavn	Korrigerte inntekter	Korrigerte inntekter eksklusive eiend.skatt og konsesjonskraft
101	Halden	93	91
104	Moss	91	92
105	Sarpsborg	94	91
106	Fredrikstad	90	90
111	Hvaler	90	93
118	Aremark	101	104
119	Marker	93	96
121	Rømskog	98	101
122	Trøgstad	92	95
123	Spydeberg	93	96
124	Askim	90	93
125	Eidsberg	87	90
127	Skiptvet	98	95
128	Rakkestad	89	92
135	Råde	91	94
136	Rygge	88	92
137	Våler	92	95
138	Hobøl	92	95
Østfold		91	92
211	Vestby	93	96
213	Ski	96	100
214	Ås	98	101
215	Frogn	101	104
216	Nesodden	88	91
217	Oppegård	108	111
219	Bærum	116	120
220	Asker	118	122
221	Aurskog-Høland	90	93
226	Sørumsund	95	98
227	Fet	97	100
228	Rælingen	96	99
229	Enebakk	92	95

Tabell 3.1:

230	Lørenskog	105	108
231	Skedsmo	97	101
233	Nittedal	100	104
234	Gjerdrum	99	103
235	Ullensaker	109	112
236	Nes	89	92
237	Eidsvoll	85	88
238	Nannestad	103	107
239	Hurdal	97	101
Akershus		103	107
301	Oslo	115	117
402	Kongsvinger	91	92
403	Hamar	89	90
412	Ringsaker	87	90
415	Løten	88	91
417	Stange	89	92
418	Nord-Odal	89	92
419	Sør-Odal	94	96
420	Eidskog	89	92
423	Grue	89	92
425	Åsnes	89	92
426	Våler	100	100
427	Elverum	91	92
428	Trysil	90	93
429	Åmot	111	103
430	Stor-Elvdal	97	100
432	Rendalen	107	102
434	Engerdal	120	124
436	Tolga	108	111
437	Tynset	99	95
438	Alvdal	109	107
439	Folldal	113	115
441	Os	105	109
Hed-	92	93	
mark			
501	Lillehammer	92	92
502	Gjøvik	90	90
511	Dovre	97	99

Tabell 3.1:

512	Lesja	102	97
513	Skjåk	102	100
514	Lom	112	112
515	Vågå	96	94
516	Nord-Fron	104	95
517	Sel	92	94
519	Sør-Fron	101	99
520	Ringebu	91	93
521	Øyer	92	91
522	Gausdal	94	98
528	Østre Toten	89	92
529	Vestre Toten	89	92
532	Jevnaker	92	94
533	Lunner	92	95
534	Gran	88	91
536	Søndre Land	92	95
538	Nordre Land	94	92
540	Sør-Aurdal	93	92
541	Etnedal	114	117
542	Nord-Aurdal	98	94
543	Vestre Slidre	110	108
544	Øystre Slidre	95	96
545	Vang	100	95
<i>Oppland</i>		93	94
602	Drammen	87	90
604	Kongsberg	98	97
605	Ringerike	92	92
612	Hole	105	109
615	Flå	105	103
616	Nes	107	97
617	Gol	107	99
618	Hemsedal	123	111
619	Ål	98	90
620	Hol	144	112
621	Sigdal	94	98
622	Krødsherad	96	99
623	Modum	92	90
624	Øvre Eiker	86	89
625	Nedre Eiker	89	92
626	Lier	92	95

Tabell 3.1:

627	Røyken	91	94
628	Hurum	91	94
631	Flesberg	103	102
632	Rollag	105	99
633	Nore og Uvdal	138	116
Buskerud		94	94
701	Borre	87	90
702	Holmestrand	86	88
704	Tønsberg	87	90
706	Sandefjord	85	88
709	Larvik	90	93
711	Svelvik	91	95
713	Sande	90	94
714	Hof	92	95
716	Våle	89	92
718	Ramnes	89	92
719	Andebu	87	90
720	Stokke	89	92
722	Nøtterøy	87	91
723	Tjøme	90	93
728	Lardal	99	103
Vestfold		88	91
805	Porsgrunn	96	91
806	Skien	93	92
807	Notodden	99	93
811	Siljan	101	102
814	Bamble	99	92
815	Kragerø	90	93
817	Drangedal	94	96
819	Nome	94	93
821	Bø	91	92
822	Sauherad	94	94
826	Tinn	150	109
827	Hjartdal	110	101
828	Seljord	97	95
829	Kviteseid	97	96
830	Nissedal	115	102
831	Fyresdal	111	101
833	Tokke	170	119

Tabell 3.1:

834	Vinje	157	118
Telemark		101	95
901	Risør	87	90
904	Grimstad	91	94
906	Arendal	88	92
911	Gjerstad	96	99
912	Vegårshei	100	104
914	Tvedestrand	89	92
919	Froland	98	97
926	Lillesand	91	94
928	Birkenes	95	96
929	Åmli	113	107
935	Iveland	110	104
937	Evje og Hornnes	96	99
938	Bygland	117	101
940	Valle	175	119
941	Bykle	372	190
Aust-Agder		96	95
1001	Kristiansand	92	91
1002	Mandal	88	91
1003	Farsund	89	92
1004	Flekkefjord	91	91
1014	Vennesla	94	92
1017	Songdalen	90	93
1018	Søgne	90	93
1021	Marnardal	102	98
1026	Åseral	165	126
1027	Audnedal	100	104
1029	Lindesnes	103	106
1032	Lyngdal	88	91
1034	Hægebostad	105	108
1037	Kvinesdal	114	98
1046	Sirdal	224	148
Vest-Agder		95	94
1101	Eigersund	90	91
1102	Sandnes	91	94
1103	Stavanger	107	107
1106	Haugesund	91	91

Tabell 3.1:

1111	Sokndal	90	92
1112	Lund	93	95
1114	Bjerkreim	101	105
1119	Hå	92	95
1120	Klepp	93	96
1121	Time	92	95
1122	Gjesdal	95	93
1124	Sola	102	106
1127	Randaberg	104	106
1129	Forsand	189	136
1130	Strand	92	93
1133	Hjelmeland	158	125
1134	Suldal	188	135
1135	Sauda	114	93
1141	Finnøy	99	103
1142	Rennesøy	93	97
1144	Kvitsøy	115	119
1145	Bokn	115	119
1146	Tysvær	108	91
1149	Karmøy	92	90
1151	Utsira	113	114
1154	Vindafjord	89	92
Rogaland		100	99
1201	Bergen	92	91
1211	Etne	100	100
1214	Ølen	91	94
1216	Sveio	89	92
1219	Bømlo	90	93
1221	Stord	93	96
1222	Fitjar	102	106
1223	Tysnes	90	93
1224	Kvinnherad	100	91
1227	Jondal	109	106
1228	Odda	121	101
1231	Ullensvang	103	99
1232	Eidfjord	253	162
1233	Ulvik	157	121
1234	Granvin	111	115
1235	Voss	96	94
1238	Kvam	93	92

Tabell 3.1:

1241	Fusa	106	106
1242	Samnanger	103	101
1243	Os	91	94
1244	Austevoll	93	96
1245	Sund	94	98
1246	Fjell	92	96
1247	Askøy	93	96
1251	Vaksdal	110	99
1252	Modalen	227	173
1253	Osterøy	92	95
1256	Meland	94	97
1259	Øygarden	173	94
1260	Radøy	93	95
1263	Lindås	111	91
1264	Austrheim	114	112
1265	Fedje	118	120
1266	Masfjorden	134	118
<i>Hordaland</i>		96	94
1401	Flora	95	95
1411	Gulen	106	108
1412	Solund	116	120
1413	Hyllestad	100	103
1416	Høyanger	132	118
1417	Vik	113	96
1418	Balestrand	141	128
1419	Leikanger	101	105
1420	Sogndal	98	96
1421	Aurland	230	141
1422	Lærdal	136	114
1424	Årdal	134	115
1426	Luster	146	110
1428	Askvoll	97	100
1429	Fjaler	94	98
1430	Gaular	97	101
1431	Jølster	98	101
1432	Førde	96	95
1433	Naustdal	104	108
1438	Bremanger	116	98
1439	Vågsøy	94	97
1441	Selje	98	101

Tabell 3.1:

1443	Eid	92	95
1444	Hornindal	101	103
1445	Gloppen	93	97
1449	Stryn	92	95
<i>Sogn og Fjordane</i>		108	102
1502	Molde	95	94
1503	Kristiansund	94	91
1504	Ålesund	91	92
1511	Vanylven	93	96
1514	Sande	98	102
1515	Herøy	91	94
1516	Ulstein	101	104
1517	Hareid	90	93
1519	Volda	94	96
1520	Ørsta	92	95
1523	Ørskog	103	107
1524	Norddal	129	105
1525	Stranda	98	101
1526	Stordal	104	103
1528	Sykkylven	93	96
1529	Skodje	92	96
1531	Sula	88	91
1532	Giske	92	96
1534	Haram	91	94
1535	Vestnes	94	98
1539	Rauma	93	90
1543	Neset	101	95
1545	Midsund	98	102
1546	Sandøy	106	110
1547	Aukra	96	100
1548	Fræna	89	93
1551	Eide	96	100
1554	Averøy	91	94
1556	Frei	91	94
1557	Gjemnes	99	102
1560	Tingvoll	95	98
1563	Sunndal	118	100
1566	Surnadal	94	93
1567	Rindal	105	99
1569	Aure	113	95

Tabell 3.1:

1571	Halsa	93	96
1572	Tustna	104	107
1573	Smøla	99	102
<i>Møre og Romsdal</i>		95	95
1601	Trondheim	94	94
1612	Hemne	105	98
1613	Snillfjord	110	114
1617	Hitra	100	100
1620	Frøya	98	102
1621	Ørland	90	94
1622	Agdenes	95	98
1624	Rissa	88	91
1627	Bjugn	89	92
1630	Åfjord	97	100
1632	Roan	105	108
1633	Osen	105	108
1634	Oppdal	96	94
1635	Rennebu	107	96
1636	Meldal	94	97
1638	Orkdal	94	97
1640	Røros	95	97
1644	Holtålen	93	96
1648	Midtre Gauldal	91	94
1653	Melhus	91	91
1657	Skaun	88	91
1662	Klæbu	103	102
1663	Malvik	92	96
1664	Selbu	101	95
1665	Tydal	182	137
<i>Sør-Trøndelag</i>		95	95
1702	Steinkjer	91	92
1703	Namsos	91	92
1711	Meråker	105	100
1714	Stjørdal	90	93
1717	Frosta	95	98
1718	Leksvik	90	93
1719	Levanger	89	92
1721	Verdal	91	95
1723	Mosvik	105	106

Tabell 3.1:

1724	Verran	106	104
1725	Namdalseid	104	107
1729	Inderøy	92	95
1736	Snåsa	106	107
1738	Lierne	117	115
1739	Røyrvik	170	128
1740	Namsskogan	164	127
1742	Grong	107	105
1743	Høylandet	107	110
1744	Overhalla	96	98
1748	Fosnes	115	119
1749	Flatanger	119	123
1750	Vikna	102	104
1751	Nærøy	95	98
1755	Leka	124	128
Nord-Trøndelag		96	97
1804	Bodø	100	100
1805	Narvik	108	101
1811	Bindal	117	106
1812	Sømna	105	109
1813	Brønnøy	94	97
1815	Vega	110	114
1816	Vevelstad	136	141
1818	Herøy	110	114
1820	Alstahaug	101	102
1822	Leirfjord	101	104
1824	Vefsn	99	96
1825	Grane	115	113
1826	Hattfjelldal	106	113
1827	Dønna	108	112
1828	Nesna	115	119
1832	Hemnes	129	102
1833	Rana	104	98
1834	Lurøy	106	110
1835	Træna	134	139
1836	Rødøy	121	121
1837	Meløy	111	95
1838	Gildeskål	111	109
1839	Beiarn	133	118
1840	Saltdal	120	104

Tabell 3.1:

1841	Fauske	138	101
1842	Skjerstad	110	111
1845	Sørfold	138	110
1848	Steigen	105	109
1849	Hamarøy	110	106
1850	Tysfjord	118	106
1851	Lødingen	98	102
1852	Tjeldsund	107	111
1853	Evenes	111	115
1854	Ballangen	110	113
1856	Røst	128	133
1857	Værøy	114	118
1859	Flakstad	113	117
1860	Vestvågøy	97	100
1865	Vågan	98	101
1866	Hadsel	100	101
1867	Bø	101	105
1868	Øksnes	99	102
1870	Sortland	97	98
1871	Andøy	98	101
1874	Moskenes	120	124
Nordland		106	103
1901	Harstad	106	107
1902	Tromsø	109	109
1911	Kvæfjord	113	117
1913	Skånland	99	102
1915	Bjarkøy	116	120
1917	Ibestad	119	123
1919	Gratangen	113	117
1920	Lavangen	114	118
1922	Bardu	130	112
1923	Salangen	110	113
1924	Målselv	108	107
1925	Sørreisa	106	110
1926	Dyrøy	112	116
1927	Tranøy	115	119
1928	Torsken	123	126
1929	Berg	118	119
1931	Lenvik	104	106
1933	Balsfjord	105	109

Tabell 3.1:

1936	Karlsøy	123	127
1938	Lyngen	102	106
1939	Storfjord	126	113
1940	Kåfjord	125	117
1941	Skjervøy	123	128
1942	Nordreisa	108	109
1943	Kvænangen	133	123
<i>Troms</i>		110	111
2002	Vardø	135	138
2003	Vadsø	126	129
2004	Hammerfest	129	131
2011	Kautokeino	131	135
2012	Alta	117	117
2014	Loppa	143	148
2015	Hasvik	157	163
2017	Kvalsund	145	151
2018	Måsøy	147	152
2019	Nordkapp	127	132
2020	Porsanger	125	130
2021	Karasjok	134	139
2022	Lebesby	160	152
2023	Gamvik	167	173
2024	Berlevåg	142	147
2025	Tana	134	139
2027	Nesseby	130	134
2028	Båtsfjord	140	145
2030	Sør-Varanger	125	124
<i>Finnmark</i>		130	132
<i>Hele landet</i>		100	100

Vedlegg 4

Finansielle indikatorer for kommunene ekskl. Oslo 1996-98 og fylkeskommunene 1996-99

Tabell 4.1: Finansielle indikatorer 1996-1998. Kommunene ekskl. Oslo. Prosent av driftsinntekter. Gruppert etter fylke.

	Netto driftsresultat			Rente- og avdragsbelastning			Brutto investeringsutgifter			Netto lånegjeld ¹		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Østfold	3,7	4,2	2,7	4,0	3,6	3,0	9,5	13,2	12,1	42,4	45,4	45,1
Akershus	6,7	8,3	4,0	4,5	3,6	4,3	10,8	18,8	20,2	44,3	45,1	51,2
Hedmark	2,1	3,1	0,1	4,6	4,7	4,7	9,6	13,5	10,6	50,9	54,9	52,9
Oppland	4,0	4,1	1,9	4,1	3,3	3,2	9,6	14,1	13,6	43,4	46,0	44,9
Buskerud	3,4	4,2	2,6	3,6	0,4	1,3	8,8	14,0	11,2	38,4 ²	11,7	11,3
Vestfold	3,3	6,9	1,1	1,9	-2,2	0,5	9,0	10,7	11,3	33,8	28,8	28,7
Telemark	2,5	2,4	1,5	5,0	3,7	4,8	9,5	13,2	12,4	46,5	49,1	47,0
Aust-Agder	1,8	4,7	0,6	4,5	4,6	4,6	14,8	15,8	15,3	50,3	52,6	56,1
Vest-Agder	0,2	4,7	0,3	4,7	4,3	4,1	9,7	14,9	19,0	33,8	32,9	40,3
Rogaland	3,8	6,5	4,4	2,1	1,6	1,8	12,7	15,1	13,9	33,5	24,9	24,4
Hordaland	2,4	3,0	2,8	7,3	8,2	4,4	10,6	12,7	11,5	64,1	46,2	47,2
Sogn og Fjordane	9,8	13,0	3,4	3,8	-3,7	3,6	13,4	14,7	15,1	60,4	62,0	63,9
Møre og Romsdal	2,8	4,8	1,3	5,2	3,8	3,8	12,6	16,3	14,5	59,3	58,0	44,8
Sør-Trøndelag	2,0	3,8	0,0	7,3	6,7	6,0	13,0	17,5	16,6	70,6	69,7	70,2
Nord-Trøndelag	0,3	2,2	-0,1	7,4	7,0	7,2	9,9	13,2	14,4	66,7	71,9	73,7
Nordland	2,5	2,5	2,4	3,8	4,2	4,3	11,3	16,5	13,8	41,3	44,8	45,6
Troms	2,1	4,8	1,3	7,4	6,0	6,2	11,0	16,5	14,8	56,2	59,0	61,0
Finnmark	2,6	3,2	1,2	7,6	7,1	6,8	9,4	13,0	13,3	57,0	55,6	55,6
Landet	3,3	4,9	2,1	4,9	3,9	4,0	10,9	14,9	14,2	49,3	46,0	46,1

¹ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket totale utlån.

² I regnskapstallene for 1996 er det holdt utenom utlån til særbedrifter på nærmere 1,2 milliarder kroner i Drammen kommune i forbindelse med omorganisering.

Tabell 4.1 forts

	Korrigert kontantbeholdning			Akkumulert regnskapsresultat			Disposisjonsfond		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Østfold	-0,8	0,0	-5,1	0,0	1,2	0,6	4,6	5,2	4,8
Akershus	7,9	9,0	7,1	1,6	2,1	1,3	8,3	9,5	9,1
Hedmark	2,3	2,5	-1,1	0,8	0,9	-0,2	4,9	4,5	3,6

Oppland	4,2	5,3	3,8	0,7	1,4	0,1	5,6	5,8	5,2
Buskerud	6,7	6,2	4,2	0,6	1,4	1,2	7,1	6,6	6,3
Vestfold	5,8	4,8	1,6	0,9	0,6	-0,5	7,2	6,6	4,7
Telemark	1,3	-2,0	-3,3	-0,3	0,0	-0,1	5,6	4,5	3,5
Aust-Agder	2,8	1,8	-1,8	-0,6	-0,3	-1,0	6,6	6,4	4,9
Vest-Agder	1,5	-0,1	-4,7	0,4	1,0	0,4	5,0	6,0	4,7
Rogaland	4,1	4,2	3,4	1,0	1,6	1,9	7,0	7,2	5,9
Hordaland	-3,0	-0,1	-1,5	-0,3	0,2	0,2	1,6	3,6	2,6
Sogn og Fjordane	0,2	4,6	3,2	0,8	0,6	0,2	3,5	8,5	7,3
Møre og Romsdal	2,6	1,8	0,5	0,1	1,0	0,0	4,8	4,8	3,1
Sør-Trøndelag	-1,4	-0,2	-1,9	0,2	0,9	0,0	2,7	3,4	3,1
Nord-Trøndelag	-2,2	-1,5	-4,3	-1,2	-0,3	-1,1	1,6	2,0	1,9
Nordland	1,9	1,1	-1,6	-0,4	-0,1	-0,4	4,5	3,6	3,0
Troms	-1,4	-0,1	-2,0	-0,2	0,4	-0,3	2,1	2,3	1,8
Finnmark	2,7	3,3	1,0	0,3	1,0	-0,4	3,4	3,6	2,8
Landet	2,1	2,6	0,4	0,3	0,9	0,3	4,9	5,4	4,6

Tabell 4.2: Finansielle indikatorer 1996-1999. Fylkeskommunene. Prosent av driftsinntekter.

	Netto driftsresultat				Netto renter og avdrag				Brutto investeringsutgifter			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Østfold	4,3	2,7	0,7	-2,2	1,6	2,1	1,0	1,6	9,5	5,0	4,4	5,6
Akershus	3,3	5,9	3,4	-3,7	2,2	0,5	1,1	1,3	6,4	6,2	9,0	8,8
Hedmark	3,8	1,4	-0,2	-1,9	4,4	3,9	3,3	3,2	3,4	5,5	4,0	4,0
Oppland	3,0	4,5	2,3	2,4	2,4	2,6	2,1	1,9	6,2	4,4	5,6	7,1
Buskerud	3,6	2,7	-0,7	1,0	1,7	1,7	1,5	1,2	4,3	6,4	8,0	8,7
Vestfold	4,0	3,3	-2,5	0,8	3,2	3,7	5,8	3,0	14,1	14,0	15,8	10,9
Telemark	5,0	-0,3	-1,6	0,6	2,2	2,6	3,3	2,6	10,3	12,1	10,2	9,3
Aust-Agder	2,7	4,9	0,5	0,9	4,0	2,7	2,9	3,2	3,6	4,7	5,5	5,5
Vest-Agder	2,4	3,0	-0,3	-1,6	4,8	4,6	4,4	4,5	5,7	5,1	6,9	9,5
Rogaland	-2,1	-0,1	2,7	-0,5	3,6	4,6	4,7	5,0	5,9	5,3	6,1	7,6
Hordaland	1,6	4,1	-0,5	-4,0	5,9	5,6	5,3	5,7	6,4	7,4	7,3	7,2
Sogn og Fjordane	0,9	0,6	-1,1	1,6	4,3	4,0	3,1	2,8	4,2	5,5	7,2	6,6
Møre og Romsdal	0,9	1,4	0,4	-0,8	4,0	3,0	3,1	3,4	5,4	3,1	7,5	8,1
Sør-Trøndelag	0,6	1,0	-0,2	-2,1	4,5	3,6	4,2	3,5	6,6	7,5	9,4	10,8
Nord-Trøndelag	0,5	1,9	-0,5	2,2	4,3	2,8	3,0	1,7	6,0	5,8	5,5	6,3
Nordland	1,1	2,3	-0,7	1,7	2,3	2,4	2,1	2,3	4,9	4,8	5,9	6,3
Troms	0,0	2,6	1,1	0,9	5,1	4,1	3,2	3,3	4,2	3,7	4,5	6,8
Finnmark	0,3	2,1	0,4	-0,7	4,0	3,9	3,7	3,8	4,7	6,4	5,2	4,7
Landet	1,9	2,6	0,4	-0,8	3,6	3,3	3,3	3,2	6,3	6,2	7,2	7,6

Tabell 4.2 forts

	Langsiktig lånegjeld				Korrigert kontantbeholdning				Akkumulert regnskapsresultat			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Østfold	24,9	25,0	25,2	26,2	2,3	2,5	1,1	-1,5	2,1	0,1	0,8	-1,0
Akershus	16,9	15,2	17,2	20,1	-1,4	0,4	-0,8	-8,3	0,0	0,0	0,4	-0,3
Hedmark	35,8	36,1	33,3	32,8	-2,5	-0,8	-2,2	-5,1	1,5	0,0	0,0	-2,4
Oppland	24,7	21,0	18,6	15,8	1,5	2,0	0,7	-9,5	0,8	0,7	0,0	0,7
Buskerud	32,3	34,1	30,6	37,0	1,2	1,9	-3,1	-1,2	1,5	2,6	1,8	0,0
Vestfold	42,5	41,8	39,7	49,4	-3,3	-5,9	-12,8	-7,0	0,7	0,0	0,0	0,0
Telemark	27,0	33,0	34,4	40,4	2,4	2,8	-2,9	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Aust-Agder	23,7	23,7	25,1	26,2	2,4	4,3	3,8	3,9	0,2	1,1	0,6	0,0
Vest-Agder	47,4	44,4	44,6	44,4	-1,3	-0,8	-1,6	-4,5	0,5	1,1	0,0	-1,4
Rogaland	34,4	32,1	29,9	28,6	-5,6	-5,9	-3,8	-4,5	-1,9	-2,5	-0,6	-1,1
Hordaland	36,1	32,1	31,0	32,4	-3,3	-1,1	-3,7	-6,8	0,0	0,1	0,1	-1,6
Sogn og Fjordane	39,5	37,8	38,4	38,4	-4,4	-3,4	-3,4	-2,2	-1,1	-0,7	-1,1	0,0
Møre og Romsdal	27,5	22,8	18,8	20,9	-2,2	-2,6	-7,1	-9,3	-0,5	-0,3	-0,3	-0,6
Sør-Trøndelag	29,2	34,5	30,4	31,0	-3,8	-2,5	-7,8	-12,3	0,1	0,7	-0,1	-1,9
Nord-Trøndelag	48,5	46,2	46,9	44,3	-0,5	-0,1	-1,1	1,3	0,6	0,2	-0,1	0,1
Nordland	11,4	10,8	9,7	10,3	-4,6	-4,5	-5,4	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Troms	51,5	48,0	44,4	42,3	1,9	1,8	0,9	-2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Finnmark	33,5	32,9	31,3	29,0	0,4	6,4	3,9	0,5	0,0	1,5	0,0	-1,5
Landet	31,4	30,4	29,0	30,3	-1,6	-0,9	-3,1	-5,1	0,2	0,1	0,1	-0,7

Tabell 4.2 forts.

	Disposisjonsfond			
	1996	1997	1998	1999
Østfold	2,8	4,7	2,4	1,5
Akershus	5,1	6,9	6,0	0,3
Hedmark	0,4	2,1	1,2	0,3
Oppland	3,2	4,5	4,6	3,9
Buskerud	3,6	2,7	2,1	3,0
Vestfold	2,4	2,1	1,7	1,4
Telemark	6,3	4,9	4,7	2,3
Aust-Agder	4,9	5,6	5,7	6,5
Vest-Agder	1,8	0,9	0,9	1,1
Rogaland	0,3	0,3	0,4	0,4
Hordaland	2,7	4,7	3,7	1,2
Sogn og Fjordane	0,1	0,6	0,9	0,9

Møre og Romsdal	2,7	2,1	1,3	0,7
Sør-Trøndelag	1,8	0,2	0,1	0,1
Nord-Trøndelag	1,0	2,0	1,6	3,3
Nordland	2,0	1,4	0,5	1,6
Troms	6,5	5,4	3,7	2,6
Finnmark	1,9	6,3	5,3	3,7
Landet	2,8	3,2	2,5	1,6

Vedlegg 5

Tall for sammenlignbare kommuner

Vedlegg 5 viser tall for 1998 og for skoleåret 1999/2000 for sammenlignbare kommuner. Kommunene er gruppert etter økonomiske rammebetingelser (frie inntekter) og innbyggertall.

Om grupperingen

Kommunene ble først ordnet etter inntektsnivå. Som mål på dette ble brukt nivå på frie inntekter. Frie inntekter er definert som innbetalt og fordelt skatt på inntekt og formue, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Det er viktig å være klar over at inntektsnivå alene ikke nødvendigvis medfører at kommunene f.eks. har et godt tjenestetilbud. De bør også tas hensyn til kommunenes utgiftsbehov. De frie inntektene er derfor her korrigert for ulikheter i utgiftsbehov.

10 kommuner skiller seg ut med spesielt høye inntekter. Disse er plassert i en egen gruppe. Videre er de 4 kommunene med høyest innbyggertall også plassert i en egen gruppe. De resterende kommunene er deretter delt inn i tre kategorier;

- Kategori 1 (lave inntekter): De 25 prosent av kommunene med lavest inntekter (105 kommuner). Disse kommunene hadde alle et inntektsnivå som var lavere enn 91,6 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i 1998.
- Kategori 2 (middels inntekter): De 50 prosent av kommunene som inntektsmessig befinner seg mellom de 25 prosent med lavest inntekter og 25 prosent med høyest inntekter (211 kommuner).
- Kategori 3 (høye inntekter): De 25 prosent av kommunene med høyest inntekter (105 kommuner). Disse kommunene hadde alle et inntektsnivå som var høyere enn 108 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i 1998.

Kommunene ble også rangert etter innbyggertall. De fire kommunene med høyest innbyggertall («storbyene») ble plassert i en egen gruppe, de øvrige ble gruppert i tre ulike kategorier referert til som kommuner med hhv.:

- Lavt innbyggertall: kommuner som hadde færre enn 2 358 innbyggere.
- Middels innbyggertall: kommuner som har mellom 2 358 og 9 096 innbyggere.
- Høyt innbyggertall: kommuner som har flere enn 9 096 innbyggere.

Deretter ble disse kategoriene kombinert med de tre inntektskategoriene nevnt ovenfor, slik at kommunene ble fordelt i 9 grupper. I tillegg er det to andre grupper bestående av hhv. de 10 kommunene med høyest inntekter og de 4 kommunene med høyest innbyggertall. Det er redegjort nærmere for inndelingen i kapittel 23.2.

Tabellforklaring

Tabell 5.1 viser hvilken gruppe av sammenlignbare kommuner den enkelte kommune er i.

Tabell 5.2 viser:

- Antall barnehageplasser pr. 100 barn 1-2 år (prosent).
- Andel ekstratimer (ekskl. norsk- og morsmåls- og livssynsundervisning) av minstetimetallet.
- Antall årsverk i pleie- og omsorg pr. 100 innbyggere 67 år og over (prosent).
- Antall mottakere av hjemmetjenester pr. 100 innbygger 67 år og over (prosent).
- Antall plasser i eldreinstitusjoner pr. 100 innbyggere 80 år og over (prosent).

Tabellen viser også vektet landsgjennomsnitt og uvektede gruppegjennomsnitt for de forskjellige tjenesteindikatorne. Landsgjennomsnittet er vektet etter innbyggertall, slik at folkerike kommuner veier tyngre enn mindre folkerike kommuner. Gruppegjennomsnittene er uvektede, dvs. at hver kommune innen gruppen veier like tungt, uavhengig av innbyggertall. Dette medfører at de aller minste kommunene har større betydning for gruppegjennomsnittene enn om tallene hadde vært vektet. Dersom en antar at det er de aller minste kommunene som har høyest tjenestetilbud kan dette medføre at gjennomsnittet for kommunegruppene med lave innbyggertall trekkes oppover.

Tabell 5.1: Grupper av sammenlignbare kommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall

Knr	Kommune	Gr	Knr	Kommune	Gr	Knr	Kommune	Gr
101	Halden	6	418	Nord-Odal	2	612	Hole	8
104	Moss	6	419	Sør-Odal	5	615	Flå	4
105	Sarpsborg	6	420	Eidskog	2	616	Nes	8
106	Fredrikstad	3	423	Grue	2	617	Gol	5
111	Hvaler	2	425	Åsnes	2	618	Hemsedal	7
118	Aremark	4	426	Våler	5	619	Ål	5
119	Marker	5	427	Elverum	3	620	Hol	8
121	Rømskog	4	428	Trysil	2	621	Sigdal	5
122	Trøgstad	2	429	Åmot	5	622	Krødsherad	4
123	Spydeberg	5	430	Stor-Elvdal	5	623	Modum	3
124	Askim	3	432	Rendalen	7	624	Øvre Eiker	3
125	Eidsberg	3	434	Engerdal	7	625	Nedre Eiker	3
127	Skiptvet	5	436	Tolga	4	626	Lier	6
128	Rakkestad	2	437	Tynset	5	627	Røyken	6
135	Råde	2	438	Alvdal	5	628	Hurum	2
136	Rygge	3	439	Folldal	7	631	Flesberg	5
137	Våler	5	441	Os	4	632	Rollag	4
138	Hobøl	5	501	Lillehammer	3	633	Nore Og Uvdal	8
211	Vestby	6	502	Gjøvik	3	701	Borre	3
213	Ski	6	511	Dovre	5	702	Holmestrand	3
214	Ås	6	512	Lesja	4	704	Tønsberg	3
215	Frogn	6	513	Skjåk	5	706	Sandefjord	3
216	Nesodden	3	514	Lom	5	709	Larvik	3

Tabell 5.1: Grupper av sammenlignbare kommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall

217	Oppegård	9	515	Vågå	5	711	Svelvik	5
219	Bærum	9	516	Nord-Fron	5	713	Sande	2
220	Asker	9	517	Sel	2	714	Hof	5
221	Aurskog-Høland	3	519	Sør-Fron	5	716	Våle	2
226	Sørum	3	520	Ringebu	2	718	Ramnes	2
227	Fet	5	521	Øyer	5	719	Andebu	2
228	Rælingen	6	522	Gausdal	5	720	Stokke	3
229	Enebakk	5	528	Østre Toten	3	722	Nøtterøy	3
230	Lørenskog	6	529	Vestre Toten	3	723	Tjøme	2
231	Skedsmo	6	532	Jevnaker	5	728	Lardal	4
233	Nittedal	6	533	Lunner	2	805	Porsgrunn	6
234	Gjerdrum	5	534	Gran	3	806	Skien	6
235	Ullensaker	6	536	Søndre Land	5	807	Notodden	6
236	Nes	3	538	Nordre Land	5	811	Siljan	4
237	Eidsvoll	3	540	Sør-Aurdal	5	814	Bamble	6
238	Nannestad	5	541	Etnedal	7	815	Kragerø	3
239	Hurdal	5	542	Nord-Aurdal	5	817	Drangedal	5
301	Oslo	11	543	Vestre Slidre	4	819	Nome	5
402	Kongsvinger	3	544	Øystre Slidre	5	821	Bø	5
403	Hamar	3	545	Vang	4	822	Sauherad	5
412	Ringsaker	3	602	Drammen	3	826	Tinn	8
415	Løten	2	604	Kongsberg	6	827	Hjartdal	4
417	Stange	3	605	Ringerike	3	828	Seljord	5
829	Kviteseid	5	1141	Finnøy	5	1424	Årdal	8
830	Nissedal	7	1142	Rennesøy	5	1426	Luster	8
831	Fyresdal	7	1144	Kvitsøy	7	1428	Askvoll	5
833	Tokke	8	1145	Bokn	4	1429	Fjaler	5
834	Vinje	8	1146	Tysvær	8	1430	Gaular	5
901	Risør	2	1149	Karmøy	6	1431	Jølster	5
904	Grimstad	3	1151	Utsira	7	1432	Førde	6
906	Arendal	3	1154	Vindafjord	2	1433	Naustdal	5
911	Gjerstad	2	1201	Bergen	11	1438	Bremanger	8
912	Vegårshei	4	1211	Etne	5	1439	Vågsøy	5
914	Tvedestrand	2	1214	Ølen	5	1441	Selje	5
919	Froland	5	1216	Sveio	2	1443	Eid	5
926	Lillesand	2	1219	Bømlo	3	1444	Hornindal	4
928	Birkenes	5	1221	Stord	3	1445	Gloppen	2
929	Åmli	4	1222	Fitjar	5	1449	Stryn	2
935	Iveland	7	1223	Tysnes	2	1502	Molde	6
937	Evje og Hornnes	5	1224	Kvinnherad	6	1503	Kristiansund	6

Tabell 5.1: Grupper av sammenlignbare kommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall

938	Bygland	7	1227	Jondal	4	1504	Ålesund	3
940	Valle	10	1228	Odda	8	1511	Vanylven	5
941	Bykle	10	1231	Ullensvang	5	1514	Sande	5
1001	Kristiansand	6	1232	Eidfjord	10	1515	Herøy	5
1002	Mandal	3	1233	Ulvik	7	1516	Ulstein	5
1003	Farsund	3	1234	Granvin	7	1517	Hareid	2
1004	Flekkefjord	2	1235	Voss	6	1519	Volda	2
1014	Vennesla	6	1238	Kvam	2	1520	Ørsta	3
1017	Songdalen	2	1241	Fusa	5	1523	Ørskog	4
1018	Søgne	2	1242	Samnanger	4	1524	Norddal	7
1021	Marnardal	4	1243	Os	6	1525	Stranda	5
1026	Åseral	7	1244	Austevoll	5	1526	Stordal	4
1027	Audnedal	4	1245	Sund	5	1528	Sykkylven	5
1029	Lindesnes	2	1246	Fjell	6	1529	Skodje	2
1032	Lyngdal	2	1247	Askøy	3	1531	Sula	2
1034	Hægebostad	4	1251	Vaksdal	5	1532	Giske	5
1037	Kvinesdal	8	1252	Modalen	10	1534	Haram	2
1046	Sirdal	10	1253	Osterøy	5	1535	Vestnes	5
1101	Eigersund	3	1256	Meland	5	1539	Rauma	5
1102	Sandnes	3	1259	Øygarden	10	1543	Neset	5
1103	Stavanger	11	1260	Radøy	2	1545	Midsund	4
1106	Haugesund	3	1263	Lindås	9	1546	Sandøy	4
1111	Sokndal	2	1264	Austrheim	5	1547	Aukra	5
1112	Lund	5	1265	Fedje	7	1548	Fræna	2
1114	Bjerkreim	5	1266	Masfjorden	7	1551	Eide	5
1119	Hå	6	1401	Flora	6	1554	Averøy	2
1120	Klepp	6	1411	Gulen	5	1556	Frei	2
1121	Time	3	1412	Solund	7	1557	Gjemnes	5
1122	Gjesdal	5	1413	Hyllestad	4	1560	Tingvoll	2
1124	Sola	6	1416	Høyanger	8	1563	Sunndal	8
1127	Randaberg	5	1417	Vik	8	1566	Surnadal	2
1129	Forsand	10	1418	Balestrand	7	1567	Rindal	4
1130	Strand	6	1419	Leikanger	4	1569	Aure	8
1133	Hjelmeland	8	1420	Sogndal	5	1571	Halsa	4
1134	Suldal	10	1421	Aurland	10	1572	Tustna	4
1135	Sauda	8	1422	Lærdal	7	1573	Smøla	5
1601	Trondheim	11	1751	Nærøy	5	1901	Harstad	6
1612	Hemne	5	1755	Leka	7	1902	Tromsø	9
1613	Snillfjord	7	1804	Bodø	6	1911	Kvæfjord	5
1617	Hitra	5	1805	Narvik	6	1913	Skånland	5

Tabell 5.1: Grupper av sammenlignbare kommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall

1620	Frøya	5	1811	Bindal	7	1915	Bjarkøy	7
1621	Ørland	2	1812	Sømna	4	1917	Ibestad	7
1622	Agdenes	4	1813	Brønnøy	5	1919	Gratangen	7
1624	Rissa	2	1815	Vega	7	1920	Lavangen	7
1627	Bjugn	2	1816	Vevelstad	7	1922	Bardu	8
1630	Åfjord	5	1818	Herøy	7	1923	Salangen	5
1632	Roan	4	1820	Alstahaug	5	1924	Målselv	8
1633	Osen	4	1822	Leirfjord	4	1925	Sørreisa	5
1634	Oppdal	5	1824	Vefsn	6	1926	Dyrøy	7
1635	Rennebu	5	1825	Grane	7	1927	Tranøy	7
1636	Meldal	2	1826	Hattfjelldal	4	1928	Torsken	7
1638	Orkdal	6	1827	Dønna	7	1929	Berg	7
1640	Røros	5	1828	Nesna	7	1931	Lenvik	6
1644	Holtålen	1	1832	Hemnes	8	1933	Balsfjord	5
1648	Midtre Gauldal	2	1833	Rana	6	1936	Karlsøy	8
1653	Melhus	3	1834	Lurøy	4	1938	Lyngen	5
1657	Skaun	5	1835	Træna	7	1939	Storfjord	7
1662	Klæbu	5	1836	Rødøy	7	1940	Kåfjord	8
1663	Malvik	3	1837	Meløy	8	1941	Skjervøy	8
1664	Selbu	5	1838	Gildeskål	5	1942	Nordreisa	5
1665	Tydal	10	1839	Beiarn	7	1943	Kvænangen	7
1702	Steinkjer	3	1840	Saltdal	8	2002	Vardø	8
1703	Namsos	3	1841	Fauske	9	2003	Vadsø	8
1711	Meråker	5	1842	Skjerstad	4	2004	Hammerfest	9
1714	Stjørdal	3	1845	Sørfold	8	2011	Kautokeino	8
1717	Frosta	2	1848	Steigen	5	2012	Alta	9
1718	Leksvik	5	1849	Hamarøy	4	2014	Loppa	7
1719	Levanger	3	1850	Tysfjord	8	2015	Hasvik	7
1721	Verdal	3	1851	Lødingen	5	2017	Kvalsund	7
1723	Mosvik	4	1852	Tjeldsund	7	2018	Måsøy	7
1724	Verran	5	1853	Evenes	4	2019	Nordkapp	8
1725	Namdalseid	4	1854	Ballangen	5	2020	Porsanger	8
1729	Inderøy	5	1856	Røst	7	2021	Karasjok	8
1736	Snåsa	5	1857	Værøy	7	2022	Lebesby	7
1738	Lierne	7	1859	Flakstad	4	2023	Gamvik	7
1739	Røyrvik	7	1860	Vestvågøy	6	2024	Berlevåg	7
1740	Namsskogan	7	1865	Vågan	6	2025	Deatnu-Tana	8
1742	Grong	5	1866	Hadsel	5	2027	Nesseby	7
1743	Høylandet	4	1867	Bø	5	2028	Båtsfjord	8
1744	Overhalla	5	1868	Øksnes	5	2030	Sør-Varanger	9

Tabell 5.1: Grupper av sammenlignbare kommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall

1748	Fosnes	7	1870	Sortland	6			
1749	Flatanger	7	1871	Andøy	5			
1750	Vikna	5	1874	Moskenes	7			

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

Knr	Knavn	Barneha- geplasser pr. 100 barn 1-2 år (Prosent)	Andel ekstrati- mer ift. minsteti- metallet	Årsverk i pleie og oms. pr. 100 innb 67 år og over (prosent)	Mottakere av hjemmetj. 67 år og over (prosent)	Inst.plasser pr. 100 innb. 80 år og over (prosent)
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 1 (lave inntekter, lavt innbyggertall)						
1644	Holtålen	44,0	0,40	13,1	30,6	28,6
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 2 (lave inntekter, middels innbyggertall)						
111	Hvaler	21,3	0,32	13,1	16,7	21,1
122	Trøgstad	23,6	0,53	14,0	14,9	19,1
128	Rakkestad	40,1	0,52	10,8	17,7	18,5
135	Råde	25,5	0,61	12,5	13,8	8,6
415	Løten	24,6	0,37	12,0	19,4	20,7
418	Nord-Odal	52,7	0,47	11,7	18,7	24,3
420	Eidskog	34,9	0,66	10,0	17,8	29,8
423	Grue	37,8	0,50	12,1	19,0	23,9
425	Åsnes	17,6	0,36	13,9	21,4	21,6
428	Trysil	57,0	0,37	13,4	22,8	25,5
517	Sel	31,6	0,35	14,9	26,3	15,4
520	Ringebu	28,2	0,42	11,6	17,2	18,7
533	Lunner	21,9	0,50	15,3	15,2	29,2
628	Hurum	31,1	0,45	10,1	22,8	4,9
713	Sande	32,9	0,44	10,5	18,2	17,3
716	Våle	28,1	0,47	16,6	17,8	19,2
718	Ramnes	40,3	0,42	13,9	21,4	19,5
719	Andebu	38,9	0,44	12,8	20,0	18,4
723	Tjøme	38,8	0,50	15,0	19,1	31,5
901	Risør	36,1	0,66	13,7	14,7	24,2
911	Gjerstad	20,6	0,39	15,6	24,9	27,8
914	Tvedestrand	36,2	0,39	13,1	28,1	20,3
926	Lillesand	13,6	0,61	14,7	19,2	22,1
1004	Flekkefjord	36,4	0,47	13,0	23,7	28,9
1017	Songdalen	35,9	0,50	16,2	24,0	23,5

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1018	Søgne	27,9	0,42	13,0	19,4	15,0
1029	Lindesnes	29,5	0,27	15,5	25,0	14,2
1032	Lyngdal	31,2	0,39	17,1	21,5	27,9
1111	Sokndal	30,9	0,65	10,9	21,4	20,3
1154	Vindafjord	29,5	0,37	11,0	18,0	24,3
1216	Sveio	34,7	0,45	13,9	31,6	22,0
1223	Tysnes	29,8	0,47	14,6	20,5	19,6
1238	Kvam	40,9	0,46	13,9	16,7	20,7
1260	Radøy	38,9	0,55	15,2	16,1	19,0
1445	Gloppen	44,0	0,38	16,3	24,0	16,7
1449	Stryn	48,8	0,42	15,2	18,0	21,7
1517	Hareid	27,2	0,40	12,0	19,5	24,9
1519	Volda	65,9	0,39	12,0	19,1	20,8
1529	Skodje	40,0	0,50	17,9	21,4	24,2
1531	Sula	26,7	0,51	13,0	14,1	19,1
1534	Haram	22,8	0,44	11,8	16,2	25,6
1548	Fræna	18,8	0,38	11,4	21,9	30,9
1554	Averøy	23,9	0,44	13,3	19,0	27,5
1556	Frei	20,7	0,52	16,2	21,9	49,0
1560	Tingvoll	49,2	0,28	12,1	19,3	26,0
1566	Surnadal	41,9	0,46	14,0	30,6	22,0
1621	Ørland	27,3	0,50	12,3	23,0	22,6
1624	Rissa	28,0	0,66	10,6	19,1	22,5
1627	Bjugn	42,0	0,39	11,5	19,1	20,6
1636	Meldal	45,1	0,42	13,8	19,4	17,7
1648	Midtre Gauldal	18,1	0,39	13,7	21,7	33,0
1717	Frosta	37,5	0,52	13,1	18,8	18,2
Gruppegjennomsnitt		33,2	0,46	13,4	20,2	22,3
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 3 (lave inntekter, høyt innbyggertall)						
106	Fredrikstad	31,0	0,52	11,7	18,7	17,3
124	Askim	42,9	0,42	9,8	18,0	16,3
125	Eidsberg	28,6	0,47	11,5	17,2	22,6
136	Rygge	31,0	0,55	11,6	16,8	14,7
216	Nesodden	27,6	0,51	12,0	10,7	23,0
221	Aurskog-Høland	34,1	0,31	11,0	15,2	25,9
226	Sørum	28,7	0,36	13,6	15,4	28,0
236	Nes	27,7	0,45	9,0	16,4	27,6

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

237	Eidsvoll	21,6	0,43	14,6	15,8	30,2
402	Kongsvinger	44,4	0,28	13,6	14,9	24,8
403	Hamar	56,7	0,48	13,2	16,2	15,4
412	Ringsaker	30,6	0,46	14,6	18,3	19,5
417	Stange	29,1	0,46	14,1	18,2	20,5
427	Elverum	35,2	0,55	11,8	17,8	16,8
501	Lillehammer	44,3	0,59	9,5	14,5	19,4
502	Gjøvik	45,0	0,40	10,9	16,9	17,2
528	Østre Toten	27,7	0,61	14,2	17,3	20,3
529	Vestre Toten	25,8	0,52	12,6	19,2	22,2
534	Gran	34,3	0,45	13,6	11,6	28,1
602	Drammen	36,6	0,42	11,4	23,8	18,6
605	Ringerike	31,0	0,51	17,4	9,1	22,5
623	Modum	32,7	0,57	12,8	25,7	22,2
624	Øvre Eiker	49,9	0,60	12,4	21,3	30,7
625	Nedre Eiker	26,7	0,49	12,6	16,3	23,3
701	Borre	32,5	0,53	13,3	18,9	21,2
702	Holmestrand	32,2	0,39	7,3	18,5	18,6
704	Tønsberg	43,3	0,50	13,3	23,2	21,0
706	Sandefjord	27,2	0,51	11,8	15,3	18,5
709	Larvik	23,2	0,33	12,6	19,0	20,3
720	Stokke	30,1	0,54	17,2	20,7	11,3
722	Nøtterøy	32,3	0,52	10,9	20,7	16,1
815	Kragerø	24,7	0,42	14,1	21,5	18,4
904	Grimstad	19,4	0,63	12,0	20,1	18,3
906	Arendal	33,7	0,51	12,9	21,0	27,4
1002	Mandal	34,5	0,43	13,0	15,4	29,3
1003	Farsund	23,5	0,63	14,0	18,2	28,2
1101	Eigersund	16,9	0,36	19,1	27,9	19,8
1102	Sandnes	27,7	0,47	14,1	21,7	14,4
1106	Haugesund	37,2	0,52	11,7	13,7	21,8
1121	Time	39,5	0,47	12,7	16,1	17,5
1219	Bømlo	23,1	0,44	15,0	15,8	22,1
1221	Stord	40,1	0,42	12,8	17,1	21,1
1247	Askøy	27,0	0,33	17,0	19,0	20,0
1504	Ålesund	18,7	0,40	9,7	15,8	24,1
1520	Ørsta	43,4	0,37	11,3	21,2	29,1
1653	Melhus	26,7	0,59	14,0	21,5	19,6
1663	Malvik	36,3	0,45	11,0	19,9	27,3
1702	Steinkjer	35,3	0,44	12,1	18,5	19,6

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1703	Namsos	46,4	0,51	14,8	22,7	15,9
1714	Stjørdal	31,9	0,36	14,1	17,0	24,4
1719	Levanger	32,5	0,31	14,0	14,7	16,8
1721	Verdal	35,5	0,49	12,1	17,1	24,4
Gruppegjennomsnitt		32,7	0,47	12,8	18,0	21,4
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 4 (middels inntekter, lavt innbyggertall)						
118	Aremark	46,2	0,51	14,3	22,6	15,2
121	Rømskog	15,4	0,31	10,3	24,2	34,0
436	Tolga	58,9	0,40	13,8	21,0	31,7
441	Os	37,5	0,56	16,2	20,5	29,1
512	Lesja	29,6	0,47	14,1	23,0	19,3
543	Vestre Slidre	43,5	0,33	12,8	20,0	20,5
545	Vang	58,3	0,50	21,2	29,5	25,2
615	Flå	65,0	0,34	16,0	15,2	25,8
622	Krødsherad	44,7	0,36	13,3	17,3	24,1
632	Rollag	59,5	0,66	15,1	18,3	25,9
728	Lardal	35,9	0,46	10,2	23,2	21,1
811	Siljan	66,0	0,46	11,2	19,8	28,2
827	Hjartdal	30,6	0,56	16,7	18,1	22,8
912	Vegårshei	27,3	0,47	14,4	27,2	41,0
929	Åmli	59,7	0,59	14,9	29,9	24,2
1021	Marnardal	33,9	0,39	19,1	19,7	37,1
1027	Audnedal	35,6	0,42	14,8	18,6	34,1
1034	Hægebostad	2,3	0,44	13,5	19,0	29,7
1145	Bokn	18,2	0,45	16,0	11,8	31,4
1227	Jondal	65,2	0,32	16,3	19,2	30,2
1242	Samnanger	65,5	0,56	11,1	22,0	25,6
1413	Hyllestad	66,7	0,48	15,4	26,2	20,6
1419	Leikanger	62,2	0,62	10,5	16,5	21,7
1444	Hornindal	42,9	0,34	13,4	20,8	33,8
1523	Ørskog	32,6	0,59	26,8	25,0	33,3
1526	Stordal	71,4	0,55	16,1	16,1	44,6
1545	Midsund	40,4	0,50	16,2	17,1	28,8
1546	Sandøy	56,7	0,35	13,6	16,4	33,3
1567	Rindal	63,3	0,61	12,9	25,7	35,2
1571	Halsa	51,5	0,50	14,2	15,5	26,2
1572	Tustna	45,0	0,43	14,6	23,3	20,8

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1622	Agdenes	20,9	0,69	14,9	19,6	27,1
1632	Roan	40,0	0,27	13,2	23,9	24,7
1633	Osen	42,3	0,53	10,9	25,6	15,6
1723	Mosvik	59,3	0,39	14,0	26,9	26,0
1725	Namdalseid	27,9	0,37	17,1	25,3	23,5
1743	Høylandet	59,4	0,52	18,1	29,3	27,2
1812	Sømna	50,0	0,57	15,8	23,8	19,7
1822	Leirfjord	60,9	0,22	15,0	20,9	18,8
1826	Hattfjelldal	47,7	0,50	17,3	29,0	25,6
1834	Lurøy	70,0	0,42	16,2	20,6	17,4
1842	Skjerstad	38,9	0,37	12,7	28,7	28,7
1849	Hamarøy	65,9	0,40	19,5	36,9	24,5
1853	Evenes	26,5	0,43	18,5	23,4	36,7
1859	Flakstad	36,4	0,42	18,9	25,6	30,3
Gruppegjennomsnitt		46,2	0,46	15,1	22,3	27,1
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 5 (middels inntekter, middels innbyggertall)						
119	Marker	22,1	0,54	11,1	16,2	20,5
123	Spydeberg	33,7	0,51	12,3	16,7	14,5
127	Skiptvet	31,6	0,50	14,2	17,7	20,0
137	Våler	44,6	0,67	14,3	19,2	23,3
138	Hobøl	27,6	0,58	12,8	13,1	24,0
227	Fet	16,1	0,39	10,6	13,4	28,1
229	Enebakk	26,8	0,38	15,9	31,3	22,8
234	Gjerdrum	21,9	0,32	16,1	16,6	32,2
238	Nannestad	17,9	0,55	13,1	20,7	26,2
239	Hurdal	20,0	0,32	13,6	26,9	15,8
419	Sør-Odal	43,1	0,55	11,6	20,5	27,2
426	Våler	60,7	0,60	13,3	15,3	28,6
429	Åmot	61,9	0,58	12,9	18,6	26,6
430	Stor-Elvdal	61,4	0,52	13,2	28,9	22,8
437	Tynset	56,9	0,51	13,6	16,3	14,9
438	Alvdal	30,4	0,42	14,5	17,9	31,7
511	Dovre	30,3	0,48	11,1	19,6	19,3
513	Skjåk	48,6	0,49	15,1	25,4	24,5
514	Lom	8,2	0,54	14,1	22,0	34,3
515	Vågå	36,5	0,66	13,3	26,0	26,0
516	Nord-Fron	29,0	0,51	12,4	15,5	26,9

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

519	Sør-Fron	46,8	0,49	13,6	24,3	33,8
521	Øyer	42,9	0,51	14,3	18,7	19,0
522	Gausdal	29,1	0,40	12,4	15,1	22,7
532	Jevnaker	25,0	0,55	17,8	19,1	38,5
536	Søndre Land	22,8	0,54	21,7	26,3	18,8
538	Nordre Land	16,2	0,54	12,4	18,7	18,9
540	Sør-Aurdal	36,0	0,50	14,5	23,2	19,4
542	Nord-Aurdal	40,0	0,43	14,5	18,4	13,1
544	Øystre Slidre	42,5	0,52	14,1	20,3	22,8
617	Gol	42,4	0,52	20,0	14,1	19,2
619	Ål	47,7	0,51	12,1	17,9	19,5
621	Sigdal	48,8	0,65	13,3	27,4	25,0
631	Flesberg	33,9	0,55	11,1	23,1	21,3
711	Svelvik	34,1	0,54	13,8	16,8	25,3
714	Hoff	9,7	0,55	12,3	19,8	27,2
817	Drangedal	20,9	0,53	11,2	17,3	25,1
819	Nome	38,2	0,49	16,5	18,9	15,3
821	Bø	34,7	0,48	11,9	12,7	16,6
822	Sauherad	29,7	0,54	11,7	22,1	12,8
828	Seljord	18,0	0,61	10,8	22,9	13,7
829	Kviteseid	43,5	0,42	11,2	19,0	24,0
919	Froland	27,6	0,61	14,8	25,5	21,9
928	Birkenes	23,5	0,60	14,8	22,1	20,3
937	Evje og Hornnes	24,2	0,34	14,9	19,0	15,3
1112	Lund	0,0	0,43	14,6	20,4	25,6
1114	Bjerkreim	14,5	0,44	9,8	16,3	20,5
1122	Gjesdal	13,7	0,54	15,1	23,4	14,8
1127	Randaberg	23,8	0,43	21,4	16,4	13,0
1141	Finnøy	26,5	0,50	14,0	24,5	9,0
1142	Rennesøy	15,2	0,30	10,2	15,1	14,9
1211	Etne	42,0	0,47	10,9	15,3	31,9
1214	Ølen	28,7	0,46	12,2	21,6	18,3
1222	Fitjar	23,9	0,46	16,8	16,6	26,7
1231	Ullensvang	57,8	0,47	12,4	20,9	23,6
1241	Fusa	51,8	0,33	13,8	20,5	20,1
1244	Austevoll	41,5	0,48	14,0	17,2	24,0
1245	Sund	57,0	0,46	19,0	21,7	41,5
1251	Vaksdal	32,5	0,49	12,6	20,9	23,8
1253	Osterøy	34,0	0,38	14,1	12,7	17,1
1256	Meland	21,9	0,60	15,3	24,2	17,5

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1264	Austrheim	68,7	0,44	17,3	22,5	24,1
1411	Gulen	59,2	0,50	19,0	19,4	30,7
1420	Sogndal	53,2	0,60	11,8	33,3	23,7
1428	Askvoll	27,8	0,66	14,6	22,4	24,1
1429	Fjaler	49,3	0,47	16,5	22,1	22,8
1430	Gaular	39,2	0,39	15,5	20,8	27,8
1431	Jølster	47,5	0,61	17,3	19,2	25,5
1433	Naustdal	40,5	0,66	13,8	17,0	29,1
1439	Vågsøy	25,6	0,41	12,8	18,9	35,4
1441	Selje	30,9	0,31	14,3	20,7	18,7
1443	Eid	63,4	0,41	14,6	19,6	24,9
1511	Vanylven	33,7	0,41	11,8	13,8	30,0
1514	Sande	52,3	0,52	13,0	15,4	28,0
1515	Herøy	28,2	0,39	11,6	17,8	26,2
1516	Ulstein	33,5	0,52	16,5	18,2	20,1
1525	Stranda	54,2	0,38	13,7	13,6	32,0
1528	Sykkylven	23,2	0,41	10,7	13,4	21,0
1532	Giske	14,9	0,44	13,4	21,1	29,0
1535	Vestnes	8,2	0,50	37,3	19,0	40,3
1539	Rauma	38,9	0,39	11,7	17,5	32,0
1543	Neset	27,1	0,36	15,3	17,6	30,8
1547	Aukra	18,7	0,51	18,8	16,7	35,9
1551	Eide	29,7	0,41	11,9	18,8	30,4
1557	Gjemnes	29,8	0,59	12,7	23,9	16,8
1573	Smøla	14,3	0,44	15,5	33,4	29,3
1612	Hemne	20,6	0,45	12,2	29,4	18,6
1617	Hitra	50,0	0,41	14,4	16,7	29,9
1620	Frøya	44,4	0,39	12,9	19,2	23,0
1630	Åfjord	48,8	0,31	16,6	15,9	24,3
1634	Oppdal	71,5	0,42	15,9	24,3	17,8
1635	Rennebu	41,2	0,52	12,7	20,7	22,2
1640	Røros	64,7	0,48	11,7	16,5	23,4
1657	Skaun	21,5	0,53	13,9	15,5	34,6
1662	Klæbu	52,1	0,60	53,1	23,2	73,7
1664	Selbu	37,3	0,62	13,4	20,3	16,3
1711	Meråker	61,0	0,47	10,2	17,2	22,2
1718	Leksvik	40,4	0,46	18,5	24,1	22,2
1724	Verran	32,3	0,53	12,3	15,6	20,0
1729	Inderøy	22,7	0,58	12,0	19,7	24,2
1736	Snåsa	55,9	0,78	13,1	21,2	27,0

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1742	Grong	67,2	0,62	16,2	28,5	25,6
1744	Overhalla	37,6	0,69	14,3	26,4	21,7
1750	Vikna	40,7	0,57	18,2	23,5	35,2
1751	Nærøy	42,7	0,38	14,7	23,3	23,4
1813	Brønnøy	26,7	0,52	16,7	31,4	25,7
1820	Alstahaug	39,9	0,47	18,8	23,3	27,5
1838	Gildeskål	59,6	0,39	14,3	30,7	24,6
1848	Steigen	32,8	0,31	14,7	21,2	27,7
1851	Lødingen	15,8	0,48	13,9	24,9	31,6
1854	Ballangen	28,8	0,54	15,1	26,2	24,7
1866	Hadsel	58,5	0,51	14,5	20,7	22,2
1867	Bø	42,2	0,39	14,0	23,8	29,6
1868	Øksnes	36,4	0,41	19,0	21,2	29,4
1871	Andøy	54,7	0,52	16,9	25,9	23,3
1911	Kvæfjord	35,8	0,54	66,7	28,6	31,8
1913	Skånland	41,0	0,59	15,8	22,2	24,2
1923	Salangen	42,4	0,37	15,8	20,8	19,9
1925	Sørreisa	42,0	0,50	17,5	29,2	20,5
1933	Balsfjord	48,1	0,62	17,3	19,8	29,2
1938	Lyngen	35,4	0,62	17,3	22,7	34,8
1942	Nordreisa	34,7	0,38	18,2	22,0	25,3
Gruppegjennomsnitt		36,3	0,49	15,2	20,7	24,7
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 6 (middels inntekter, høyt innbyggertall)						
101	Halden	19,3	0,69	11,6	26,4	10,4
104	Moss	29,5	0,50	11,6	19,1	15,2
105	Sarpsborg	36,3	0,64	9,7	18,6	17,1
211	Vestby	26,1	0,48	10,5	18,0	18,1
213	Ski	35,9	0,53	10,6	15,7	17,0
214	Ås	44,0	0,48	19,3	13,8	46,7
215	Frogn	38,2	0,41	11,7	15,6	20,2
228	Rælingen	26,7	0,41	13,2	14,1	24,8
230	Lørenskog	42,1	0,38	10,0	16,5	19,1
231	Skedsmo	45,4	0,45	12,5	17,5	21,9
233	Nittedal	27,5	0,56	14,0	15,7	27,2
235	Ullensaker	27,0	0,49	12,5	18,0	28,8
604	Kongsberg	37,8	0,58	11,6	24,1	24,2
626	Lier	44,4	0,39	14,6	16,9	19,2

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

627	Røyken	21,4	0,43	12,3	15,8	14,2
805	Porsgrunn	25,8	0,47	10,4	19,3	19,2
806	Skien	34,3	0,32	11,1	23,1	16,5
807	Notodden	36,8	0,43	9,7	19,6	22,5
814	Bamble	38,3	0,35	12,3	20,6	18,7
1001	Kristiansand	30,0	0,44	11,2	17,2	19,0
1014	Vennesla	24,9	0,47	11,7	15,5	23,2
1119	Hå	24,6	0,48	19,5	20,9	22,5
1120	Klepp	24,0	0,42	14,9	17,5	20,9
1124	Sola	44,4	0,46	13,3	12,4	28,0
1130	Strand	31,8	0,37	15,0	17,5	24,3
1149	Karmøy	22,0	0,35	12,6	18,5	21,2
1224	Kvinnherad	35,3	0,45	17,2	18,3	19,1
1235	Voss	23,1	0,44	13,1	16,5	23,5
1243	Os	29,2	0,42	14,2	16,9	17,5
1246	Fjell	33,0	0,39	13,2	25,9	11,9
1401	Flora	34,7	0,37	17,8	15,4	25,5
1432	Førde	45,6	0,46	15,9	21,8	22,1
1502	Molde	45,4	0,39	13,0	13,2	22,9
1503	Kristiansund	33,7	0,45	13,4	14,0	20,5
1638	Orkdal	36,5	0,54	12,4	18,7	22,5
1804	Bodø	54,6	0,47	14,4	16,1	24,3
1805	Narvik	54,8	0,48	12,9	27,6	28,0
1824	Vefsn	39,6	0,59	15,4	19,9	22,6
1833	Rana	34,7	0,57	14,3	19,0	23,2
1860	Vestvågøy	36,5	0,47	10,0	17,8	26,5
1865	Vågan	45,1	0,43	12,1	25,8	27,8
1870	Sortland	28,7	0,36	17,4	20,3	17,7
1901	Harstad	32,7	0,54	15,5	20,5	27,2
1931	Lenvik	37,0	0,45	12,4	17,5	25,2
Gruppegjennomsnitt		34,5	0,46	13,2	18,5	22,0
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 7 (høye inntekter, lavt innbyggertall)						
432	Rendalen	75,0	0,19	11,8	20,2	17,6
434	Engerdal	88,2	0,61	12,5	22,8	17,7
439	Folldal	65,1	0,65	11,9	25,6	14,3
541	Etnedal	51,6	0,29	13,3	17,7	21,2
618	Hemsedal	33,3	0,32	16,7	21,7	25,3

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

830	Nissedal	27,6	0,50	11,5	23,8	22,7
831	Fyresdal	56,3	0,51	14,0	21,8	24,7
935	Iveland	41,4	0,49	12,5	28,9	47,2
938	Bygland	53,8	0,51	22,5	23,3	35,7
1026	Åseral	67,6	0,20	22,0	23,8	29,0
1144	Kvitsøy	55,6	0,44	13,3	20,5	50,0
1151	Utsira	10,0	0,32	14,9	2,1	30,0
1233	Ulvik	53,6	0,51	17,6	28,6	30,6
1234	Granvin	57,1	0,31	13,2	20,8	19,5
1265	Fedje	52,9	0,10	14,7	18,9	34,0
1266	Masfjorden	83,7	0,46	14,7	18,7	23,7
1412	Solund	45,0	0,53	15,1	25,5	27,1
1418	Balestrand	59,6	0,64	35,9	22,8	28,2
1422	Lærdal	70,3	0,48	15,4	25,4	32,6
1524	Norddal	48,8	0,46	19,7	28,4	20,2
1613	Snillfjord	60,5	0,33	12,0	27,7	19,8
1738	Lierne	51,7	0,55	15,7	22,1	41,0
1739	Røyrvik	47,4	0,41	29,3	13,3	107,4
1740	Namsskogan	70,6	0,30	12,1	21,1	39,6
1748	Fosnes	55,6	0,47	17,7	26,5	39,5
1749	Flatanger	34,8	0,49	20,3	22,1	30,0
1755	Leka	6,7	0,27	16,7	30,0	35,0
1811	Bindal	37,0	0,43	17,1	24,8	16,4
1815	Vega	40,5	0,72	18,4	20,7	46,6
1816	Vevelstad	56,3	0,35	25,7	28,4	39,1
1818	Herøy	46,2	0,43	18,5	18,8	33,6
1825	Grane	52,8	0,58	13,8	23,1	25,2
1827	Dønna	59,5	0,34	18,4	21,6	28,0
1828	Nesna	61,3	0,30	18,2	23,4	19,1
1835	Træna	66,7	0,73	14,3	23,8	59,1
1836	Rødøy	41,2	0,40	17,5	16,4	37,9
1839	Beiarn	30,8	0,33	16,3	20,0	29,9
1852	Tjeldsund	22,9	0,24	15,2	20,3	32,5
1856	Røst	56,3	0,05	15,9	21,2	53,8
1857	Værøy	58,3	0,25	18,6	27,1	0,0
1874	Moskenes	38,5	0,55	16,0	22,2	40,0
1915	Bjarkøy	75,0	0,49	14,7	26,5	23,9
1917	Ibestad	60,0	0,47	14,3	20,4	28,2
1919	Gratangen	57,9	0,58	11,9	20,4	20,4
1920	Lavangen	61,5	0,35	11,3	22,2	25,3

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1926	Dyrøy	60,0	0,54	18,1	22,9	27,6
1927	Tranøy	53,7	0,89	17,6	29,6	32,2
1928	Torsken	81,0	0,42	14,3	23,6	22,6
1929	Berg	52,0	0,49	17,2	19,1	49,3
1939	Storfjord	32,8	0,32	20,6	19,3	36,6
1943	Kvænangen	58,3	0,54	17,5	23,4	37,5
2014	Loppa	62,5	0,17	19,3	36,5	33,9
2015	Hasvik	76,7	0,44	19,8	28,8	63,4
2017	Kvalsund	65,0	0,48	25,7	25,7	44,2
2018	Måsøy	44,4	0,29	19,4	26,0	70,2
2022	Lebesby	50,0	0,49	22,0	35,0	58,7
2023	Gamvik	59,1	0,25	28,0	30,3	42,6
2024	Berlevåg	51,3	0,41	18,5	22,0	45,3
2027	Nesseby	47,8	0,27	15,3	22,6	35,8
Gruppegjennomsnitt		53,2	0,42	17,2	23,2	34,3
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 8 (høye inntekter, middels innbyggertall)						
612	Hole	47,0	0,71	15,0	17,8	13,5
616	Nes	35,0	0,68	11,5	27,9	24,1
620	Hol	71,4	0,50	18,9	16,5	28,4
633	Nore og Uvdal	61,3	0,33	14,1	19,7	31,6
826	Tinn	76,5	0,60	11,3	18,9	18,4
833	Tokke	53,6	0,64	12,0	19,8	21,3
834	Vinje	58,0	0,55	18,6	16,4	32,0
1037	Kvinesdal	34,5	0,45	16,9	16,9	29,6
1133	Hjelmeland	44,4	0,65	11,7	20,5	22,9
1135	Sauda	35,6	0,55	12,6	17,0	16,9
1146	Tysvær	36,6	0,52	19,2	29,7	27,1
1228	Odda	54,9	0,45	12,7	21,4	21,8
1416	Høyanger	67,7	0,53	17,6	20,3	26,0
1417	Vik	45,8	0,35	14,9	17,6	32,8
1424	Årdal	52,6	0,64	14,8	23,3	32,7
1426	Luster	55,7	0,46	17,9	24,9	20,1
1438	Bremanger	55,1	0,49	11,8	19,5	28,7
1563	Sunndal	41,8	0,44	15,8	17,8	34,3
1569	Aure	47,9	0,39	15,1	19,3	23,4
1832	Hemnes	38,9	0,48	15,8	23,9	19,8
1837	Meløy	40,3	0,53	15,3	21,9	23,4

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1840	Saltdal	36,8	0,43	37,1	19,5	22,8
1845	Sørfold	52,2	0,56	15,5	28,7	25,0
1850	Tysfjord	45,7	0,34	19,7	26,1	33,3
1922	Bardu	46,9	0,58	16,5	18,9	29,8
1924	Målselv	42,8	0,59	12,8	20,9	31,5
1936	Karlsøy	39,0	0,45	18,4	29,7	31,5
1940	Kåfjord	31,4	0,47	17,8	22,4	36,4
1941	Skjervøy	30,8	0,48	19,1	24,0	22,9
2002	Vardø	45,9	0,37	14,2	16,5	52,1
2003	Vadsø	55,7	0,21	17,5	21,4	30,9
2011	Kautokeino	69,4	0,33	23,6	27,9	41,1
2019	Nordkapp	63,9	0,36	18,1	24,8	20,8
2020	Porsanger	58,8	0,50	17,2	26,3	29,3
2021	Karasjohka	53,7	0,76	24,9	20,0	63,0
2025	Deatnu - Tana	48,6	0,35	20,8	33,3	38,2
2028	Båtsfjord	42,0	0,50	13,3	29,3	24,5
Gruppegjennomsnitt		49,1	0,49	16,8	22,2	28,7
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 9 (høye inntekter, høyt innbyggertall)						
217	Oppegård	51,9	0,48	10,5	19,6	19,4
219	Bærum	43,0	0,47	12,5	10,7	24,0
220	Asker	36,9	0,44	11,4	13,9	19,9
1263	Lindås	29,2	0,42	17,0	17,8	24,1
1841	Fauske	22,6	0,52	11,6	21,4	25,1
1902	Tromsø	46,1	0,50	17,7	19,8	26,4
2004	Hammerfest	63,5	0,63	18,5	19,2	34,4
2012	Alta	48,6	0,61	17,0	29,4	28,5
2030	Sør-Varanger	74,2	0,53	15,1	2,8	26,4
Gruppegjennomsnitt		46,2	0,51	14,6	17,2	25,4
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 10 (kommunene med høyest frie inntekter)						
940	Valle	27,9	0,51	18,5	24,4	35,1
941	Bykle	80,8	0,64	33,0	19,8	54,5
1046	Sirdal	65,2	0,75	22,8	16,7	27,5
1129	Forsand	28,6	0,52	23,7	17,0	40,3

Tabell 5.2: Indikatorer for ressursinnsats og dekningsgrad for barnehager (1998), grunnskole (1999-2000) og eldreomsorg (1998) for enkeltkommuner. Kommunene gruppert etter økonomiske rammebetingelser og innbyggertall.

1134	Suldal	57,7	0,42	19,2	21,3	26,2
1232	Eidfjord	54,5	0,50	21,8	12,8	56,1
1252	Modalen	60,0	0,94	46,9	10,2	94,1
1259	Øygarden	19,4	0,76	15,6	17,8	24,4
1421	Aurland	69,8	0,65	20,6	21,5	31,2
1665	Tydal	66,7	0,35	20,1	17,2	56,3
Gruppegjennomsnitt		53,1	0,60	24,2	17,9	44,6
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9
Gruppe 11 (storbyene)						
301	Oslo	56,4	0,47	12,3	20,9	23,1
1103	Stavanger	42,0	0,55	13,1	11,8	25,2
1201	Bergen	34,4	0,45	13,8	21,0	25,7
1601	Trondheim	46,3	0,44	11,8	15,0	21,1
Gruppegjennomsnitt		44,8	0,48	12,8	17,2	23,8
Landsgjennomsnitt		38,8	0,47	13,4	19,1	22,9

Vedlegg 6

Fordelingsberegninger av Inntektssystemutvalgets 1. delutredning

Tabellen nedenfor viser beregnede virkninger av omleggingen av inntektssystemet i 1997 for fylkeskommuner og for kommuner.

Beregningene viser den langsiktige effekten av endringene uten overgangsordningen, og med fullt gjennomført opptrapping av inntektsutjevningen. Slike beregninger er også kalt systemvirkninger.

For utgiftsutjevningen er det brukt systemvirkninger slik de ble beregnet til inntektssystemet i 1997 (for kommunene er det gjort tillegg for systemvirkningen i inntektssystemet 1998 for omlegging av kriterier for personer med psykisk utviklingshemming).

Som grunnlag for beregning av systemvirkning for inntektsutjevningen er det brukt gjennomsnittlige skatteinntekter for 1995, 1996 og 1997.

Tabell 6.1 Fylkeskommunene

- Kolonne 1: Systemvirkningen av omleggingen, eksklusiv ekstraordinært skjønn.
- Kolonne 2: Ekstraordinært skjønnstilskudd i 2001 (2000-priser).
- Kolonne 3: Reduksjon i innbyggertilskudd for å finansiere ekstraordinært skjønnstilskudd. Dette utgjør 140 kroner pr. innbygger.
- Kolonne 4: Virkningen av omleggingen inklusiv ekstraordinært skjønnstilskudd og finansieringen av dette.

Tabell 6.2 Kommunene

- Kolonne 1: Systemvirkningen av omleggingen inklusiv regionaltilskuddet.
- Kolonne 2: Ekstraordinært skjønnstilskudd i 2001 (2000-priser).
- Kolonne 3: Reduksjon i innbyggertilskudd for å finansiere ekstraordinært skjønnstilskudd og regionaltilskuddet. Dette utgjør 320 kroner pr. innbygger for det ekstraordinære skjønnstilskuddet og 108 kroner pr. innbygger for regionaltilskuddet. Til sammen utgjør dette 428 kroner pr. innbygger.
- Kolonne 4: Virkningen av omleggingen inklusiv regionaltilskudd og ekstraordinært skjønnstilskudd og finansieringen av disse.

Tabell 6.1: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønnstilskudd for fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger

	Fylkeskommune	Gevinst/tap eksklusiv ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønnstilskudd	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap inklusiv ekstraordinært skjønn
		1	2	3	4=1+2+3
1	Østfold	478	0	-140	338
2	Akershus	296	0	-140	156
3	Oslo	-66	4	-140	-202
4	Hedmark	-277	216	-140	-202

Tabell 6.1: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønnstilskudd for fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger

5	Oppland	-465	403	-140	-202
6	Buskerud	281	0	-140	142
7	Vestfold	545	0	-140	405
8	Telemark	0	0	-140	-140
9	Aust-Agder	238	0	-140	98
10	Vest-Agder	502	0	-140	362
11	Rogaland	590	0	-140	450
12	Hordaland	-17	0	-140	-157
14	Sogn og Fjordane	-690	628	-140	-202
15	Møre og Romsdal	-165	103	-140	-202
16	Sør-Trøndelag	-50	0	-140	-190
17	Nord-Trøndelag	-664	602	-140	-202
18	Nordland	-504	442	-140	-202
19	Troms	-439	377	-140	-202
20	Finnmark	-2 426	2 364	-140	-202
	Landet	0	140	-140	0

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

Knr.	Kommune	Gevinst/tap, eksklusiv ekstraordinært skjønn	Ekstraordinært skjønn	Reduksjon i innbyggertilskudd	Gevinst/tap, inklusive ekstraordinært skjønn
		1	2	3	4=1+2+3
101	Halden	1 248	0	-428	820
104	Moss	839	0	-428	410
105	Sarpsborg	1 292	0	-428	864
106	Fredrikstad	950	0	-428	522
111	Hvaler	603	0	-428	175
118	Aremark	-2 891	2 891	-428	-428
119	Marker	-156	156	-428	-428
121	Rømskog	982	0	-428	554
122	Trøgstad	-42	42	-428	-428
123	Spydeberg	571	0	-428	143
124	Askim	908	0	-428	480
125	Eidsberg	1 171	0	-428	742
127	Skiptvet	-164	164	-428	-428
128	Rakkestad	1 047	0	-428	619
135	Råde	631	0	-428	202
136	Rygge	1 193	0	-428	765
137	Våler	224	0	-428	-205

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

138	Hobøl	-143	143	-428	-428
Østfold		936	25	-428	532
211	Vestby	652	0	-428	224
213	Ski	-685	685	-428	-428
214	Ås	-744	744	-428	-428
215	Frogn	-645	645	-428	-428
216	Nesodden	928	0	-428	499
217	Oppegård	-604	604	-428	-428
219	Bærum	-518	518	-428	-428
220	Asker	-690	690	-428	-428
221	Aurskog-Høland	536	0	-428	107
226	Sørum	226	0	-428	-202
227	Fet	-34	34	-428	-428
228	Rælingen	556	0	-428	128
229	Enebakk	311	0	-428	-118
230	Lørenskog	-679	679	-428	-428
231	Skedsmo	-363	363	-428	-428
233	Nittedal	-1 115	1 115	-428	-428
234	Gjerdrum	-970	970	-428	-428
235	Ullensaker	92	0	-428	-337
236	Nes	742	0	-428	314
237	Eidsvoll	1 668	0	-428	1 240
238	Nannestad	669	0	-428	240
239	Hurdal	-936	936	-428	-428
Akershus		-230	425	-428	-233
301	Oslo	-904	904	-428	-428
402	Kongsvinger	833	0	-428	405
403	Hamar	1 330	0	-428	901
412	Ringsaker	591	0	-428	163
415	Løten	351	0	-428	-78
417	Stange	356	0	-428	-73
418	Nord-Odal	-61	61	-428	-428
419	Sør-Odal	-338	338	-428	-428
420	Eidskog	1 129	0	-428	700
423	Grue	-170	170	-428	-428
425	Åsnes	233	0	-428	-196
426	Våler	-474	474	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

427	Elverum	1 008	0	-428	580
428	Trysil	-58	58	-428	-428
429	Åmot	-116	116	-428	-428
430	Stor-Elvdal	-311	311	-428	-428
432	Rendalen	241	0	-428	-188
434	Engerdal	-2 757	2 757	-428	-428
436	Tolga	-782	782	-428	-428
437	Tynset	-153	153	-428	-428
438	Alvdal	-128	128	-428	-428
439	Folldal	-1 239	1 239	-428	-428
441	Os	-99	99	-428	-428
Hedmark		471	90	-428	133
501	Lillehammer	790	0	-428	361
502	Gjøvik	842	0	-428	413
511	Dovre	867	0	-428	439
512	Lesja	462	0	-428	33
513	Skjåk	-516	516	-428	-428
514	Lom	-728	728	-428	-428
515	Vågå	-80	80	-428	-428
516	Nord-Fron	-344	344	-428	-428
517	Sel	-132	132	-428	-428
519	Sør-Fron	-581	581	-428	-428
520	Ringebu	690	0	-428	261
521	Øyer	175	0	-428	-254
522	Gausdal	-297	297	-428	-428
528	Østre Toten	624	0	-428	195
529	Vestre Toten	1 091	0	-428	662
532	Jevnaker	491	0	-428	62
533	Lunner	1 153	0	-428	725
534	Gran	803	0	-428	375
536	Søndre Land	-493	493	-428	-428
538	Nordre Land	664	0	-428	236
540	Sør-Aurdal	-573	573	-428	-428
541	Etnedal	-1 465	1 465	-428	-428
542	Nord-Aurdal	259	0	-428	-170
543	Vestre Slidre	61	0	-428	-367
544	Øystre Slidre	-169	169	-428	-428
545	Vang	390	0	-428	-38
Oppland		466	96	-428	134

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

602	Drammen	763	0	-428	335
604	Kongsberg	-353	353	-428	-428
605	Ringerike	865	0	-428	436
612	Hole	-1 007	1 007	-428	-428
615	Flå	887	0	-428	458
616	Nes	-1 119	1 119	-428	-428
617	Gol	-1 487	1 487	-428	-428
618	Hemsedal	-3 090	3 090	-428	-428
619	Ål	20	0	-428	-408
620	Hol	-1 264	1 264	-428	-428
621	Sigdal	-114	114	-428	-428
622	Krødsherad	537	0	-428	109
623	Modum	1 280	0	-428	852
624	Øvre Eiker	1 385	0	-428	956
625	Nedre Eiker	1 550	0	-428	1 121
626	Lier	-335	335	-428	-428
627	Røyken	369	0	-428	-60
628	Hurum	25	0	-428	-403
631	Flesberg	592	0	-428	163
632	Rollag	263	0	-428	-165
633	Nore og Uvdal	-1 867	1 867	-428	-428
Buskerud		410	202	-428	183
701	Borre	1 791	0	-428	1 363
702	Holmestrand	1 872	0	-428	1 443
704	Tønsberg	334	0	-428	-94
706	Sandefjord	1 824	0	-428	1 396
709	Larvik	1 251	0	-428	823
711	Svelvik	417	0	-428	-12
713	Sande	385	0	-428	-43
714	Hof	-110	110	-428	-428
716	Våle	-98	98	-428	-428
718	Ramnes	-82	82	-428	-428
719	Andebu	678	0	-428	249
720	Stokke	1 053	0	-428	625
722	Nøtterøy	992	0	-428	563
723	Tjøme	1 203	0	-428	774
728	Lardal	-1 192	1 192	-428	-428
Vestfold		1 098	18	-428	688

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

805	Porsgrunn	1 282	0	-428	854
806	Skien	939	0	-428	511
807	Notodden	678	0	-428	250
811	Siljan	-1 588	1 588	-428	-428
814	Bamble	728	0	-428	299
815	Kragerø	440	0	-428	12
817	Drangedal	-395	395	-428	-428
819	Nome	600	0	-428	172
821	Bø	-41	41	-428	-428
822	Sauherad	161	0	-428	-267
826	Tinn	-267	267	-428	-428
827	Hjartdal	534	0	-428	106
828	Seljord	-484	484	-428	-428
829	Kviteseid	-116	116	-428	-428
830	Nissedal	-772	772	-428	-428
831	Fyresdal	-1 768	1 768	-428	-428
833	Tokke	-1 660	1 660	-428	-428
834	Vinje	-1 531	1 531	-428	-428
Telemark		574	137	-428	283
901	Risør	517	0	-428	89
904	Grimstad	788	0	-428	360
906	Arendal	988	0	-428	560
911	Gjerstad	1 509	0	-428	1 080
912	Vegårshei	-731	731	-428	-428
914	Tvedestrand	370	0	-428	-58
919	Froland	-639	639	-428	-428
926	Lillesand	882	0	-428	454
928	Birkenes	-491	491	-428	-428
929	Åmli	-992	992	-428	-428
935	Iveland	-94	94	-428	-428
937	Evje og Hornnes	-551	551	-428	-428
938	Bygland	-1 878	1 878	-428	-428
940	Valle	-2 894	2 894	-428	-428
941	Bykle	-1 579	0	-428	-2007
Aust-Agder		512	164	-428	248
1001	Kristiansand	1 280	0	-428	852
1002	Mandal	747	0	-428	318

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1003	Farsund	93	0	-428	-335
1004	Flekkefjord	313	0	-428	-115
1014	Vennesla	727	0	-428	298
1017	Songdalen	98	0	-428	-330
1018	Søgne	226	0	-428	-202
1021	Marnardal	-140	140	-428	-428
1026	Åseral	-3 936	3 936	-428	-428
1027	Audnedal	-404	404	-428	-428
1029	Lindesnes	-1 296	1 296	-428	-428
1032	Lyngdal	-58	58	-428	-428
1034	Hægebostad	-717	717	-428	-428
1037	Kvinesdal	-980	980	-428	-428
1046	Sirdal	-4 377	4 377	-428	-428
Vest-Agder		595	160	-428	327
1101	Eigersund	438	0	-428	9
1102	Sandnes	451	0	-428	23
1103	Stavanger	-691	691	-428	-428
1106	Haugesund	1 251	0	-428	822
1111	Sokndal	790	0	-428	361
1112	Lund	-266	266	-428	-428
1114	Bjerkreim	-2 011	2 011	-428	-428
1119	Hå	116	0	-428	-313
1120	Klepp	-410	410	-428	-428
1121	Time	-133	133	-428	-428
1122	Gjesdal	4	0	-428	-424
1124	Sola	-616	616	-428	-428
1127	Randaberg	-1 011	1 011	-428	-428
1129	Forsand	-5 165	5 165	-428	-428
1130	Strand	318	0	-428	-110
1133	Hjelmeland	-3 201	3 201	-428	-428
1134	Suldal	-3 365	3 365	-428	-428
1135	Sauda	277	0	-428	-152
1141	Finnøy	-1 548	1 548	-428	-428
1142	Rennesøy	-1 056	1 056	-428	-428
1144	Kvitsøy	-1 209	1 209	-428	-428
1145	Bokn	-5 188	5 188	-428	-428
1146	Tysvær	-24	24	-428	-428
1149	Karmøy	979	0	-428	550
1151	Utsira	-836	836	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1154	Vindafjord	554	0	-428	125
Rogaland		-93	402	-428	-119
1201	Bergen	484	0	-428	55
1211	Etne	260	0	-428	-168
1214	Ølen	265	0	-428	-164
1216	Sveio	340	0	-428	-89
1219	Bømlo	-96	96	-428	-428
1221	Stord	453	0	-428	25
1222	Fitjar	-764	764	-428	-428
1223	Tysnes	1 059	0	-428	630
1224	Kvinnherad	300	0	-428	-129
1227	Jondal	-615	615	-428	-428
1228	Odda	285	0	-428	-143
1231	Ullensvang	-400	400	-428	-428
1232	Eidfjord	-6 880	6 880	-428	-428
1233	Ulvik	-3 257	3 257	-428	-428
1234	Granvin	-593	593	-428	-428
1235	Voss	476	0	-428	48
1238	Kvam	449	0	-428	20
1241	Fusa	-2006	2006	-428	-428
1242	Samnanger	626	0	-428	197
1243	Os	295	0	-428	-133
1244	Austevoll	-305	305	-428	-428
1245	Sund	27	0	-428	-401
1246	Fjell	82	0	-428	-347
1247	Askøy	277	0	-428	-151
1251	Vaksdal	-879	879	-428	-428
1252	Modalen	-12 479	12 479	-428	-428
1253	Osterøy	52	0	-428	-377
1256	Meland	-470	470	-428	-428
1259	Øygarden	-200	200	-428	-428
1260	Radøy	-135	135	-428	-428
1263	Lindås	825	0	-428	397
1264	Austrheim	-2 785	2 785	-428	-428
1265	Fedje	-1 237	1 237	-428	-428
1266	Masfjorden	-3 810	3 810	-428	-428
Hordaland		257	121	-428	-50
1401	Flora	-194	194	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1411	Gulen	-1 643	1 643	-428	-428
1412	Solund	-2 818	2 818	-428	-428
1413	Hyllestad	-65	65	-428	-428
1416	Høyanger	-1 840	1 840	-428	-428
1417	Vik	-1 103	1 103	-428	-428
1418	Balestrand	260	0	-428	-168
1419	Leikanger	1 115	0	-428	686
1420	Sogndal	-475	475	-428	-428
1421	Aurland	-4 408	4 408	-428	-428
1422	Lærdal	-2 503	2 503	-428	-428
1424	Årdal	-850	850	-428	-428
1426	Luster	-1 511	1 511	-428	-428
1428	Askvoll	-1 757	1 757	-428	-428
1429	Fjaler	-240	240	-428	-428
1430	Gaular	-106	106	-428	-428
1431	Jølster	265	0	-428	-163
1432	Førde	376	0	-428	-53
1433	Naustdal	507	0	-428	79
1438	Bremanger	-99	99	-428	-428
1439	Vågsøy	-693	693	-428	-428
1441	Selje	-629	629	-428	-428
1443	Eid	-53	53	-428	-428
1444	Hornindal	-254	254	-428	-428
1445	Gloppen	777	0	-428	349
1449	Stryn	-46	46	-428	-428
Sogn og Fjordane		-479	604	-428	-304
1502	Molde	942	0	-428	513
1503	Kristiansund	1 290	0	-428	861
1504	Ålesund	577	0	-428	148
1511	Vanylven	-86	86	-428	-428
1514	Sande	-1 130	1 130	-428	-428
1515	Herøy	287	0	-428	-142
1516	Ulstein	-802	802	-428	-428
1517	Hareid	363	0	-428	-66
1519	Volda	-186	186	-428	-428
1520	Ørsta	266	0	-428	-162
1523	Ørskog	-2 022	2 022	-428	-428
1524	Norddal	-2 558	2 558	-428	-428
1525	Stranda	-1 225	1 225	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1526	Stordal	221	0	-428	-207
1528	Sykkylven	110	0	-428	-319
1529	Skodje	-236	236	-428	-428
1531	Sula	738	0	-428	310
1532	Giske	-130	130	-428	-428
1534	Haram	454	0	-428	26
1535	Vestnes	-632	632	-428	-428
1539	Rauma	696	0	-428	267
1543	Neset	-406	406	-428	-428
1545	Midsund	664	0	-428	235
1546	Sandøy	-1967	1967	-428	-428
1547	Aukra	-69	69	-428	-428
1548	Fræna	-57	57	-428	-428
1551	Eide	-765	765	-428	-428
1554	Averøy	-301	301	-428	-428
1556	Frei	-80	80	-428	-428
1557	Gjemnes	-192	192	-428	-428
1560	Tingvoll	-531	531	-428	-428
1563	Sunndal	-1 549	1 549	-428	-428
1566	Surnadal	-115	115	-428	-428
1567	Rindal	-334	334	-428	-428
1569	Aure	-110	110	-428	-428
1571	Halsa	376	0	-428	-52
1572	Tustna	-578	578	-428	-428
1573	Smøla	-1 226	1 226	-428	-428
Møre og Romsdal		127	245	-428	-56
1601	Trondheim	721	0	-428	293
1612	Hemne	-309	309	-428	-428
1613	Snillfjord	-3 516	3 516	-428	-428
1617	Hitra	-1 011	1 011	-428	-428
1620	Frøya	-1 597	1 597	-428	-428
1621	Ørland	36	0	-428	-392
1622	Agdenes	-115	115	-428	-428
1624	Rissa	-48	48	-428	-428
1627	Bjugn	-197	197	-428	-428
1630	Åfjord	-1 537	1 537	-428	-428
1632	Roan	-2 689	2 689	-428	-428
1633	Osen	-1 705	1 705	-428	-428
1634	Oppdal	-16	16	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1635	Rennebu	1 401	0	-428	973
1636	Meldal	501	0	-428	73
1638	Orkdal	352	0	-428	-76
1640	Røros	-112	112	-428	-428
1644	Holtålen	849	0	-428	420
1648	Midtre Gauldal	-36	36	-428	-428
1653	Melhus	426	0	-428	-2
1657	Skaun	445	0	-428	16
1662	Klæbu	-1 146	1 146	-428	-428
1663	Malvik	538	0	-428	110
1664	Selbu	-259	259	-428	-428
1665	Tydal	-5 182	5 182	-428	-428
Sør-Trøndelag		350	154	-428	76
1702	Steinkjer	268	0	-428	-160
1703	Namsos	696	0	-428	268
1711	Meråker	684	0	-428	255
1714	Stjørdal	783	0	-428	354
1717	Frosta	1 354	0	-428	925
1718	Leksvik	-234	234	-428	-428
1719	Levanger	729	0	-428	301
1721	Verdal	751	0	-428	322
1723	Mosvik	-109	109	-428	-428
1724	Verran	-921	921	-428	-428
1725	Namdalseid	-1 347	1 347	-428	-428
1729	Inderøy	-36	36	-428	-428
1736	Snåsa	473	0	-428	45
1738	Lierne	-3 085	3 085	-428	-428
1739	Røyrvik	-10 570	10 570	-428	-428
1740	Namsskogan	-5 548	5 548	-428	-428
1742	Grong	1 159	0	-428	731
1743	Høylandet	-152	152	-428	-428
1744	Overhalla	-112	112	-428	-428
1748	Fosnes	-2 056	2 056	-428	-428
1749	Flatanger	-3 597	3 597	-428	-428
1750	Vikna	-1 339	1 339	-428	-428
1751	Nærøy	-1 145	1 145	-428	-428
1755	Leka	-2 291	2 291	-428	-428
Nord-Trøndelag		139	336	-428	47

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1804	Bodø	825	0	-428	397
1805	Narvik	839	0	-428	411
1811	Bindal	-474	474	-428	-428
1812	Sømna	-433	433	-428	-428
1813	Brønnøy	446	0	-428	18
1815	Vega	-1 465	1 465	-428	-428
1816	Vevelstad	-3 763	3 763	-428	-428
1818	Herøy	-1 844	1 844	-428	-428
1820	Alstahaug	-98	98	-428	-428
1822	Leirfjord	628	0	-428	199
1824	Vefsn	-61	61	-428	-428
1825	Grane	-998	998	-428	-428
1826	Hattfjelldal	-2 262	2 262	-428	-428
1827	Dønna	-1 353	1 353	-428	-428
1828	Nesna	-2 480	2 480	-428	-428
1832	Hemnes	758	0	-428	329
1833	Rana	572	0	-428	143
1834	Lurøy	-2 396	2 396	-428	-428
1835	Træna	-2 761	2 761	-428	-428
1836	Rødøy	-3 364	3 364	-428	-428
1837	Meløy	-15	15	-428	-428
1838	Gildeskål	-996	996	-428	-428
1839	Beiarn	-1 645	1 645	-428	-428
1840	Saltdal	-874	874	-428	-428
1841	Fauske	41	0	-428	-388
1842	Skjerstad	-278	278	-428	-428
1845	Sørfold	-2 791	2 791	-428	-428
1848	Steigen	-1 735	1 735	-428	-428
1849	Hamarøy	-50	50	-428	-428
1850	Tysfjord	-524	524	-428	-428
1851	Lødingen	1 039	0	-428	610
1852	Tjeldsund	-809	809	-428	-428
1853	Evenes	-1 212	1 212	-428	-428
1854	Ballangen	-688	688	-428	-428
1856	Røst	-1 257	1 257	-428	-428
1857	Værøy	-1 523	1 523	-428	-428
1859	Flakstad	-2009	2009	-428	-428
1860	Vestvågøy	383	0	-428	-45
1865	Vågan	-78	78	-428	-428
1866	Hadsel	-74	74	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

1867	Bø	-833	833	-428	-428
1868	Øksnes	-605	605	-428	-428
1870	Sortland	457	0	-428	28
1871	Andøy	-303	303	-428	-428
1874	Moskenes	-1 214	1 214	-428	-428
Nordland		20	328	-428	-80
1901	Harstad	278	0	-428	-151
1902	Tromsø	349	0	-428	-80
1911	Kvæfjord	-1 923	1 923	-428	-428
1913	Skånland	-295	295	-428	-428
1915	Bjarkøy	-1 524	1 524	-428	-428
1917	Ibestad	-1990	1990	-428	-428
1919	Gratangen	-1 238	1 238	-428	-428
1920	Lavangen	-769	769	-428	-428
1922	Bardu	-1 409	1 409	-428	-428
1923	Salangen	-302	302	-428	-428
1924	Målselv	-52	0	-428	-480
1925	Sørreisa	-405	405	-428	-428
1926	Dyrøy	-1 130	1 130	-428	-428
1927	Tranøy	-1 843	1 843	-428	-428
1928	Torsken	-2 987	2 987	-428	-428
1929	Berg	-1 285	1 285	-428	-428
1931	Lenvik	-618	618	-428	-428
1933	Balsfjord	-813	813	-428	-428
1936	Karlsøy	-3 716	3 716	-428	-428
1938	Lyngen	-824	824	-428	-428
1939	Storfjord	-607	607	-428	-428
1940	Kåfjord	624	0	-428	196
1941	Skjervøy	-176	176	-428	-428
1942	Nordreisa	-1 402	1 402	-428	-428
1943	Kvænangen	-4	0	-428	-432
Troms		-234	419	-428	-243
2002	Vardø	394	0	-428	-34
2003	Vadsø	-732	732	-428	-428
2004	Hammerfest	-1 415	1 415	-428	-428
2011	Kautokeino	-2 108	2 108	-428	-428
2012	Alta	-75	75	-428	-428
2014	Loppa	-997	997	-428	-428

Tabell 6.2: Gevinst/tap før og etter ekstraordinært skjønn for den enkelte kommune. Kroner pr. innbygger.

2015	Hasvik	-1 330	1 330	-428	-428
2017	Kvalsund	-189	189	-428	-428
2018	Måsøy	-69	69	-428	-428
2019	Nordkapp	-1 996	1 996	-428	-428
2020	Porsanger	-1 590	1 590	-428	-428
2021	Karasjok	-1 611	1 611	-428	-428
2022	Lebesby	-970	970	-428	-428
2023	Gamvik	-1 122	1 122	-428	-428
2024	Berlevåg	-82	82	-428	-428
2025	Deatnu-Tana	-2 994	2 994	-428	-428
2027	Nesseby	2 583	0	-428	2 154
2028	Båtsfjord	177	0	-428	-252
2030	Sør-Varanger	-1 023	1 023	-428	-428
Finnmark		-881	937	-428	-372
Landet		108	320	-428	0

Vedlegg 7**Fordelingsvirkninger for den enkelte
fylkeskommune og kommune av bortfall av
kommunal selskapsskatt***Datagrunnlag og beregningsmetoder*

Datagrunnlaget for etterskuddspliktige (selskapsskatten) er utliknede skatter for inntektsårene 1993 til 1997. Et gjennomsnitt av disse årene er brukt fordi det er store svingninger i selskapsskatten for enkeltkommuner fra år til år, særlig for ensidige industrikommuner. Skatt på kraftselskaper er behandlet særskilt. Datagrunnlaget for personlige skattytere er gjennomsnittlig utliknet skatt fra inntektsårene 1995, 1996, 1997 og 1998.

For kraftkommunene er det lagt til grunn et samlet tap på om lag 200 millioner kroner. Skatt på alminnelig inntekt på kraftverk i kraftkommuner for inntektsåret 1997 er basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

I beregningene er det lagt til grunn at den kommunale skatten for etterskuddspliktige (selskapsskatten) er gjort om til en statlig skatt. Bortfallet av selskapsskatten medfører isolert sett om lag 6,3 milliarder kroner mindre i skatteinntekter for hele kommunesektoren, fordelt med 4,02 milliarder på kommunene og 2,28 milliarder på fylkeskommunene.

Inntektsbortfallet kommunene og fylkeskommune får ved fjerning av selskapsskatten, er i beregningene erstattet med skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, slik at det blir en ren omfordeling mellom kommunene.

Det er i beregningene innarbeidet indirekte virkninger av å avvikle den kommunale selskapsskatten. Avvikling av den kommunale selskapsskatten medfører en relativ sterk reduksjon i inntektsutjevningen, siden selskapsskattene er relativt ujevnt fordelt kommuner imellom, i forhold til skatter fra personlige skattytere. Reduksjonen i inntektsutjevningen samlet blir på til sammen om lag 600 millioner kroner, fordelt med 375 millioner på kommunene og 225 millioner på fylkeskommunene. Skattegrunnlaget vil med avvikling av kommunal selskapsskatt bli mye jevnere kommunene imellom. Redusert inntektsutjevning gis ut igjen i form av økt innbyggertilskudd, det vil si at innbyggertilskuddet blir tilsvarende om lag 600 millioner kroner større. Også denne indirekte effekten innebærer en ren omfordeling mellom kommunene.

Beregningene er gjort ut fra at opptrappingen av inntektsutjevningen er fullt gjennomført, det vil si at referansenivået er 110 prosent for kommuner og 120 prosent for fylkeskommuner, mens kompensasjonsgraden er 90 prosent for både kommuner og fylkeskommuner. Innbyggertall pr. 1.1.99 ligger til grunn for beregningene.

*Fordelingsvirkninger**Fylkeskommunene*

Tabell 7.1 viser omfordelingsvirkningene for fylkeskommunene.

Kolonne 1 til 6 viser nye beregninger med oppdaterte data jf, avsnittet over. Kolonne 1 viser kortsiktig effekt og kolonne 5 viser langsiktig effekt i mil-

lions kroner. Kolonne 7 til 8 viser nye beregninger sammenlignet med beregningene i vedlegg 9, St. prp. nr. 60 (1997-98). I beregningene er det foretatt avrundinger.

Kolonne 1: Fylkeskommunenes netto endring i skatteinntekter for 1999 som følge av bortfall av kommunal selskapsskatt og økt personskatt. Kolonne 2 pluss kolonne 3. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis.

Kolonne 2: Endring i skatteinntekter fra forskuddspliktige skattytere for 1999. Kolonnen summerer seg til 2,28 milliarder på landsbasis.

Kolonne 3: Endring i skatteinntekter fra etterskuddspliktige skattytere for 1999. Kolonnen summerer seg til -2,28 milliarder på landsbasis.

Kolonne 4: Netto endring i rammetilskudd ved bortfall av fylkeskommunal selskapsskatt, som følge av at svikt i skatteinntektene blir kompensert med økning i inntektsutjevnenende tilskudd fra og med 2000. Det er også tatt hensyn til at inntektsutjevningen totalt sett reduseres med om lag 225 millioner kroner og innbyggertilskuddet øker tilsvarende.

Kolonne 5: Nettovirkningen totalt på lengre sikt. Kolonne 1 + kolonne 4.

Kolonne 6: Nettovirkning i kroner pr. innbygger som følge av bortfallet av selskapsskatten. Kolonne 5 delt på antall innbyggere.

Kolonne 7: Gamle beregninger av nettovirkning i kroner pr. innbygger som følge av bortfallet av selskapsskatten (fra beregningene i vedlegg 9, St. prp. nr. 60 (1997-98)).

Kolonne 8: Avvik mellom gamle og nye beregninger. Kolonne 6 minus kolonne 7.

Kommunene

Tabell 7.2 viser omfordelingsvirkningene for samtlige kommuner.

Kolonne 1 til 6 viser nye beregninger med oppdaterte data jf, avsnittet over. Kolonne 1 viser kortsiktig effekt og kolonne 5 viser langsiktig effekt i millioner kroner. Kolonne 7 til 8 viser nye beregninger sammenlignet med beregningene i vedlegg 9, St. prp. nr. 60 (1997-98). I beregningene er det foretatt avrundinger.

Kolonne 1: Kommunenes netto endring i skatteinntekter for 1999 som følge av bortfall av kommunal selskapsskatt og økt personskatt. Kolonne 2 pluss kolonne 3. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis.

Kolonne 2: Endring i skatteinntekter fra forskuddspliktige skattytere for 1999. Kolonnen summerer seg til 4,02 milliarder på landsbasis.

Kolonne 3: Endring i skatteinntekter fra etterskuddspliktige skattytere for 1999. Kolonnen summerer seg til -4,02 milliarder på landsbasis.

Kolonne 4: Netto endring i rammetilskudd ved bortfall av kommunal selskapsskatt, som følge av at svikt i skatteinntektene blir kompensert med økning i inntektsutjevnenende tilskudd fra og med 2000. Det er også tatt hensyn til at inntektsutjevningen totalt sett reduseres med om lag 375 millioner kroner og innbyggertilskuddet øker tilsvarende.

Kolonne 5: Nettovirkningen totalt på lengre sikt. Kolonne 1 + kolonne 4.

Kolonne 6: Nettovirkning i kroner pr. innbygger som følge av bortfallet av selskapsskatten. Kolonne 5 delt på antall innbyggere.

Kolonne 7: Gamle beregninger av nettovirkning i kroner pr. innbygger som følge av bortfallet av selskapsskatten (fra beregningene i vedlegg 9, St. prp. nr. 60 (1997-98)).

Kolonne 8: Avvik mellom gamle og nye beregninger. Kolonne 6 minus kolonne 7.

Tabell 7.1: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for fylkeskommunene.

	Fylkeskom- muner	1	2	3	4	5	6	7	8
		Endring i skatteinntekter i mill kr.			End- ring i	Netto	Netto	Netto	Diffe- ranse
					ramme-	endring	endring	endring	netto
		Total	For- skudds-	Etter- skudds-	til- skudd	kr pr	kr pr	mill kr	end- ring kr
			ordnin- gen	ordnin- gen	mill kr	innb.	innb.	St.prp. 60	pr. innb.
									Kol 6-7
		«1999»			«f.o.m.2000»				
1	Østfold	9,6	113,4	-103,8	4,3	13,9	56	57	0
2	Akershus	34,9	290,8	-255,9	24,2	59,1	128	124	5
3	Oslo	-294,1	349,0	-643,2	26,4	-267,8	-532	-515	-17
4	Hedmark	31,0	79,5	-48,4	-18,2	12,9	69	68	1
5	Oppland	28,5	79,2	-50,7	-16,1	12,4	68	67	1
6	Buskerud	17,4	121,4	-104,1	-3,3	14,1	60	58	2
7	Vestfold	18,7	102,4	-83,7	-5,7	12,9	61	58	4
8	Telemark	6,5	76,0	-69,5	2,8	9,3	56	56	0
9	Aust-Agder	5,8	45,0	-39,2	0,1	5,9	58	57	2
10	Vest-Agder	-6,3	70,4	-76,7	13,8	7,5	48	40	8
11	Rogaland	11,3	202,5	-191,2	9,2	20,5	56	51	4
12	Hordaland	31,9	216,9	-185,0	-6,0	25,9	60	58	2
14	Sogn og Fjor- dane	1,5	49,6	-48,0	4,3	5,8	54	54	0
15	Møre og Romsdal	11,3	111,4	-100,1	2,6	13,9	57	56	1
16	Sør-Trøndelag	21,4	122,2	-100,8	-5,5	15,8	61	59	2
17	Nord-Trønde- lag	13,6	51,0	-37,4	-5,6	8,0	63	63	0
18	Nordland	31,5	101,0	-69,5	-15,8	15,7	66	68	-2
19	Troms	26,7	66,4	-39,6	-16,2	10,6	70	69	1
20	Finnmark	-1,1	32,1	-33,1	4,8	3,8	51	50	1
	Hele landet	0,0	2 280,0	-2 280,0	0,0	0,0	0	0	0

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

Knr	Kommuner	1	2	3	4	5	6	7	8
-----	----------	---	---	---	---	---	---	---	---

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

		Endring i skatteinntekter i mill kr.			Endring i ramme-	Netto endring mill kr	Netto endring kr pr	Netto endring kr pr	Differanse netto endring kr
		Total	For-skudds-	Etter-skudds-	til-skudd mill kr		innb.	innb.	pr. innb.
			ordnin-gen	ordnin-gen				St.prp. 60	Kol 6-7
		«1999»			«f.o.m.2000»				
101	Halden	-2,6	20,6	-23,2	4,6	2,0	75	74	1
104	Moss	2,4	22,5	-20,1	0,0	2,5	94	96	-2
105	Sarpsborg	-3,6	37,2	-40,7	7,2	3,7	78	90	-13
106	Fredrikstad	-1,6	54,5	-56,1	7,2	5,6	83	85	-3
111	Hvaler	2,5	2,9	-0,4	-2,0	0,5	157	155	2
118	Aremark	1,2	1,6	-0,3	0,1	1,3	920	957	-37
119	Marker	1,2	2,6	-1,4	-0,8	0,4	122	112	9
121	Rømskog	0,3	0,5	-0,2	-0,2	0,1	124	123	1
122	Trøgstad	2,9	3,9	-1,0	-2,2	0,7	145	143	2
123	Spydeberg	0,3	3,7	-3,4	0,1	0,4	92	89	3
124	Askim	-5,3	11,0	-16,3	5,9	0,6	45	43	3
125	Eidsberg	2,8	7,7	-4,9	-1,7	1,1	115	111	4
127	Skiptvet	0,9	2,4	-1,5	-0,5	0,4	112	118	-6
128	Rakkestad	2,3	5,5	-3,2	-1,5	0,8	118	114	4
135	Råde	2,9	5,0	-2,1	-2,1	0,8	133	132	1
136	Rygge	3,0	11,1	-8,1	-1,6	1,4	108	100	8
137	Våler	2,6	3,4	-0,8	-2,0	0,6	150	146	4
138	Hobøl	3,2	3,7	-0,4	-2,5	0,7	160	154	5
Østfold		15,4	199,8	-184,4	8,2	23,6	96	98	-2
211	Vestby	6,1	10,8	-4,7	-4,5	1,6	138	136	2
213	Ski	8,2	27,2	-18,9	2,1	10,4	410	346	64
214	Ås	6,7	13,6	-6,9	-4,1	2,6	194	160	34
215	Frogn	9,1	13,6	-4,5	-0,6	8,5	667	653	14
216	Nesodden	12,1	14,7	-2,6	-9,6	2,5	165	161	4
217	Oppegård	-7,2	27,2	-34,4	1,9	-5,3	-232	-284	53
219	Bærum	-50,5	134,6	-185,1	33,8	-16,7	-165	-81	-84
220	Asker	-10,0	61,9	-71,9	4,1	-5,8	-121	-229	109
221	Aurskog-Høland	6,0	10,1	-4,1	-4,3	1,7	133	130	3
226	Sørumsund	6,8	11,8	-5,0	-5,1	1,7	142	148	-6
227	Fet	6,1	9,0	-2,8	-4,7	1,4	153	156	-3

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

[illegible]

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

501	Lillehammer	4,9	21,2	-16,4	-2,3	2,6	105	108	-3
502	Gjøvik	2,8	21,9	-19,1	-0,2	2,6	95	96	-1
511	Dovre	1,6	2,2	-0,6	-1,2	0,4	141	133	7
512	Lesja	1,2	1,6	-0,4	-0,9	0,3	136	139	-3
513	Skjåk	0,1	1,7	-1,5	0,1	0,2	90	104	-13
514	Lom	0,6	1,7	-1,2	-0,3	0,3	107	107	1
515	Vågå	1,0	2,6	-1,6	-0,6	0,4	111	127	-16
516	Nord-Fron	-1,2	4,1	-5,4	1,6	0,4	64	63	1
517	Sel	2,1	4,3	-2,1	-1,4	0,7	119	112	7
519	Sør-Fron	0,6	2,2	-1,6	-0,3	0,3	103	108	-5
520	Ringebu	0,0	3,4	-3,4	0,4	0,4	86	89	-3
521	Øyer	1,9	3,5	-1,6	-1,3	0,6	124	129	-5
522	Gausdal	2,3	4,2	-2,0	-1,5	0,8	121	126	-5
528	Østre Toten	6,3	10,3	-4,0	-4,4	1,8	130	128	2
529	Vestre Toten	4,2	11,2	-7,0	-2,7	1,5	117	124	-7
532	Jevnaker	2,5	4,6	-2,1	-1,7	0,8	127	128	-1
533	Lunner	4,8	6,7	-1,9	-3,7	1,2	144	141	3
534	Gran	4,0	9,7	-5,7	-2,5	1,5	116	115	2
536	Søndre Land	3,2	4,0	-0,9	-2,3	0,8	137	136	1
538	Nordre Land	2,7	4,7	-2,0	-1,8	0,9	123	102	21
540	Sør-Aurdal	0,9	2,1	-1,2	-0,6	0,4	113	112	1
541	Etnedal	0,5	0,9	-0,5	-0,3	0,2	117	115	3
542	Nord-Aurdal	1,2	5,2	-4,0	-0,5	0,7	103	100	3
543	Vestre Slidre	1,2	1,6	-0,5	-0,8	0,3	136	128	8
544	Øystre Slidre	1,1	2,3	-1,2	-0,8	0,4	123	114	8
545	Vang	0,1	1,1	-1,1	0,1	0,1	88	64	25
Oppland		50,3	139,3	-89,0	-29,8	20,5	113	113	0
602	Drammen	-3,5	52,1	-55,6	7,8	4,3	79	83	-4
604	Kongsberg	9,2	22,3	-13,1	-6,0	3,2	143	207	-64
605	Ringerike	1,3	24,5	-23,2	1,2	2,5	90	93	-3
612	Hole	3,0	4,9	-1,9	0,4	3,4	697	758	-61
615	Flå	0,6	0,9	-0,3	-0,4	0,2	139	128	12
616	Nes	-3,7	2,7	-6,4	3,6	-0,1	-20	10	-30
617	Gol	0,3	3,8	-3,5	0,1	0,4	93	185	-93
618	Hemsedal	-1,0	1,8	-2,8	0,2	-0,9	-475	-367	-108
619	Ål	-0,6	3,7	-4,3	1,0	0,3	72	77	-5
620	Hol	-1,8	4,2	-6,0	0,4	-1,4	-305	-435	131
621	Sigdal	2,0	2,8	-0,8	-1,5	0,5	139	142	-3
622	Krødsherad	-0,1	1,8	-1,9	0,3	0,2	81	77	4

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

623	Modum	1,6	9,7	-8,1	-0,4	1,2	98	96	2
624	Øvre Eiker	2,2	12,5	-10,3	-0,7	1,5	100	96	4
625	Nedre Eiker	7,8	16,7	-8,9	-5,3	2,5	124	122	2
626	Lier	-1,1	20,9	-22,1	2,8	1,7	80	73	7
627	Røyken	10,1	16,2	-6,1	-7,7	2,4	148	142	6
628	Hurum	-0,8	7,4	-8,2	1,4	0,6	75	76	-1
631	Flesberg	1,7	2,1	-0,3	-1,3	0,4	153	140	13
632	Rollag	0,9	1,2	-0,3	-0,7	0,2	145	116	29
633	Nore og Uvdal	-0,7	2,0	-2,7	0,2	-0,5	-182	-651	470
Buskerud		27,2	214,0	-186,8	-4,7	22,6	96	97	-1
701	Borre	9,7	20,5	-10,8	-6,7	3,0	126	127	-1
702	Holmestrand	3,8	7,9	-4,1	-2,6	1,2	126	123	3
704	Tønsberg	-18,3	31,6	-49,8	19,4	1,1	32	23	9
706	Sandefjord	4,7	33,6	-28,9	-0,9	3,8	97	98	-1
709	Larvik	-2,4	32,9	-35,3	5,6	3,2	79	75	4
711	Svelvik	3,7	5,2	-1,5	-2,8	0,9	145	133	12
713	Sande	4,5	6,1	-1,6	-3,5	1,1	147	145	2
714	Hof	1,1	2,2	-1,1	-0,7	0,3	124	124	0
716	Våle	1,7	3,5	-1,7	-1,2	0,5	127	128	-1
718	Ramnes	2,3	2,9	-0,6	-1,7	0,5	146	143	3
719	Andebu	1,6	3,5	-1,9	-1,0	0,5	119	115	4
720	Stokke	4,2	7,5	-3,4	-2,9	1,2	129	129	0
722	Nøtterøy	10,0	17,6	-7,5	-7,4	2,7	137	132	5
723	Tjøme	2,8	3,9	-1,1	-2,1	0,7	148	144	3
728	Lardal	0,8	1,7	-1,0	-0,5	0,3	118	110	9
Vestfold		30,1	180,3	-150,2	-9,2	20,9	99	96	3
805	Porsgrunn	3,1	28,8	-25,7	0,0	3,1	95	98	-3
806	Skien	10,9	41,8	-30,9	-5,6	5,3	107	103	4
807	Notodden	1,4	9,6	-8,2	-0,2	1,2	97	109	-12
811	Siljan	1,1	1,8	-0,6	-0,8	0,3	135	134	1
814	Bamble	-9,4	12,1	-21,5	9,7	0,3	18	47	-29
815	Kragerø	1,5	7,7	-6,2	-0,5	1,1	99	99	0
817	Drangedal	1,9	2,6	-0,7	-1,3	0,5	130	130	0
819	Nome	3,4	5,1	-1,8	-2,5	0,9	136	133	3
821	Bø	1,5	3,9	-2,4	-1,0	0,6	116	111	5
822	Sauherad	2,1	3,1	-1,0	-1,5	0,6	133	131	2
826	Tinn	-6,5	5,6	-12,2	1,5	-5,1	-773	59	-832
827	Hjartdal	0,2	1,2	-1,0	-0,1	0,2	98	74	25

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

828	Seljord	0,3	2,2	-1,8	-0,1	0,3	97	79	17
829	Kviteseid	1,0	1,9	-0,9	-0,7	0,3	123	117	6
830	Nissedal	0,4	0,9	-0,5	-0,2	0,2	113	59	54
831	Fyresdal	0,0	0,9	-0,9	0,1	0,1	87	51	36
833	Tokke	-1,2	1,9	-3,1	0,2	-1,0	-397	-350	-47
834	Vinje	-2,3	2,8	-5,1	0,4	-1,9	-484	-919	436
Telemark		9,5	133,8	-124,4	-2,6	6,9	42	66	-24
901	Risør	3,4	5,1	-1,7	-2,4	0,9	133	133	0
904	Grimstad	-0,2	14,0	-14,2	1,7	1,5	84	93	-9
906	Arendal	4,0	32,8	-28,8	-0,3	3,7	95	97	-2
911	Gjerstad	1,2	1,6	-0,4	-0,8	0,3	131	130	1
912	Vegårshei	0,8	1,1	-0,3	-0,5	0,2	127	126	1
914	Tvedestrand	2,3	4,4	-2,1	-1,6	0,7	124	120	4
919	Froland	-0,2	3,0	-3,2	0,6	0,4	81	95	-15
926	Lillesand	1,1	7,2	-6,1	-0,2	0,9	97	97	0
928	Birkenes	0,4	2,8	-2,4	0,0	0,4	95	90	5
929	Åmli	0,5	1,2	-0,7	-0,3	0,2	111	87	25
935	Iveland	-0,2	0,6	-0,9	0,3	0,1	67	83	-16
937	Evje og Hornnes	1,6	2,5	-0,9	-1,1	0,4	132	129	3
938	Bygland	0,3	0,9	-0,6	-0,1	0,1	106	95	12
940	Valle	0,1	1,1	-1,1	0,1	0,2	106	-883	989
941	Bykle	-1,2	0,8	-2,0	0,7	-0,5	-592	-3 637	3 045
Aust-Agder		13,8	79,3	-65,5	-4,2	9,6	94	56	38
1001	Kristiansand	-6,5	61,8	-68,3	11,9	5,4	76	72	4
1002	Mandal	5,8	10,2	-4,3	-4,1	1,7	129	127	2
1003	Farsund	-2,3	8,0	-10,3	2,9	0,6	61	78	-18
1004	Flekkefjord	1,9	7,1	-5,1	-1,0	0,9	107	101	6
1014	Vennesla	3,6	8,4	-4,7	-2,3	1,4	115	109	6
1017	Songdalen	1,4	3,9	-2,4	-0,8	0,6	112	107	5
1018	Søgne	5,1	7,0	-1,9	-3,9	1,3	144	140	3
1021	Marnardal	0,7	1,4	-0,7	-0,5	0,3	118	107	11
1026	Åseral	-1,1	0,6	-1,7	0,6	-0,5	-537	-388	-149
1027	Audnedal	0,7	1,0	-0,4	-0,5	0,2	128	127	1
1029	Lindesnes	-19,7	2,8	-22,5	18,1	-1,6	-367	-559	192
1032	Lyngdal	2,9	5,2	-2,3	-2,0	0,9	127	125	2
1034	Hegebostad	0,8	1,1	-0,2	-0,6	0,2	138	136	2
1037	Kvinesdal	-3,8	4,1	-7,9	3,9	0,1	18	-6	23

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1046	Sirdal	-2,5	1,4	-3,9	1,4	-1,1	-643	-1 641	997
Vest-Agder		-12,8	124,0	-136,8	23,2	10,4	67	48	19
1101	Eigersund	2,7	11,3	-8,6	-1,3	1,4	106	111	-5
1102	Sandnes	10,2	50,5	-40,4	-4,7	5,5	105	101	4
1103	Stavanger	0,3	123,2	-122,9	9,2	9,5	88	60	28
1106	Haugesund	3,8	27,2	-23,4	-0,9	2,9	98	96	2
1111	Sokndal	-1,3	2,7	-4,0	1,5	0,2	47	22	25
1112	Lund	0,8	2,2	-1,3	-0,5	0,3	112	117	-6
1114	Bjerkreim	1,1	2,0	-0,9	-0,8	0,3	130	131	-1
1119	Hå	6,2	11,7	-5,5	-4,4	1,8	130	130	1
1120	Klepp	4,0	12,6	-8,6	-2,5	1,6	115	118	-4
1121	Time	-0,8	12,2	-13,0	1,9	1,0	79	82	-3
1122	Gjesdal	3,8	6,8	-3,0	-2,7	1,1	129	122	6
1124	Sola	-6,7	21,4	-28,1	1,6	-5,1	-273	-498	224
1127	Randaberg	3,9	9,2	-5,3	-2,4	1,5	171	131	40
1129	Forsand	-1,0	0,8	-1,7	0,6	-0,4	-383	-1 314	931
1130	Strand	4,2	8,0	-3,8	-2,9	1,3	127	124	3
1133	Hjelmeland	-0,1	2,3	-2,4	0,3	0,2	62	-574	636
1134	Suldal	-3,6	3,0	-6,7	2,2	-1,5	-363	-1 058	694
1135	Sauda	-1,6	4,2	-5,9	1,9	0,3	53	138	-85
1141	Finnøy	1,7	2,2	-0,5	-1,3	0,4	144	143	1
1142	Rennesøy	2,2	2,6	-0,4	-1,7	0,5	158	152	6
1144	Kvitsøy	0,4	0,4	-0,1	-0,3	0,1	158	161	-3
1145	Bokn	0,5	0,7	-0,2	-0,4	0,1	151	140	11
1146	Tysvær	-18,6	6,7	-25,3	17,5	-1,1	-130	-146	17
1149	Karmøy	2,5	29,4	-26,9	0,9	3,4	92	92	0
1151	Utsira	0,2	0,2	0,0	-0,2	0,0	169	160	9
1154	Vindafjord	0,5	3,9	-3,4	0,0	0,5	95	97	-2
Rogaland		15,2	357,4	-342,2	10,4	25,6	69	34	35
1201	Bergen	2,9	217,7	-214,9	16,7	19,6	86	86	0
1211	Etne	1,4	3,1	-1,7	-0,9	0,5	120	120	1
1214	Ølen	0,5	2,6	-2,2	-0,1	0,3	99	93	6
1216	Sveio	2,5	3,2	-0,8	-1,8	0,6	139	137	2
1219	Bømlo	1,8	8,0	-6,2	-0,7	1,1	102	95	7
1221	Stord	6,6	15,3	-8,7	-4,6	2,0	126	116	10
1222	Fitjar	1,1	2,3	-1,2	-0,8	0,4	123	124	-1
1223	Tysnes	1,2	1,9	-0,7	-0,8	0,4	127	120	7
1224	Kvinnherad	-0,1	10,3	-10,4	1,2	1,1	84	96	-12

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1227	Jondal	-0,3	0,8	-1,1	0,3	0,1	64	46	18
1228	Odda	-6,5	6,7	-13,3	1,3	-5,3	-682	63	-745
1231	Ullensvang	1,5	2,7	-1,2	-1,0	0,5	127	129	-3
1232	Eidfjord	-2,5	0,7	-3,3	1,4	-1,2	-1 160	-2 078	919
1233	Ulvik	-0,5	0,8	-1,4	0,3	-0,2	-185	-639	454
1234	Granvin	0,5	0,7	-0,2	-0,4	0,1	132	131	1
1235	Voss	3,6	10,7	-7,1	-2,1	1,5	111	108	4
1238	Kvam	1,7	6,6	-4,9	-0,8	0,9	105	124	-19
1241	Fusa	-7,8	2,8	-10,6	7,1	-0,7	-199	-88	-111
1242	Samnanger	0,7	1,7	-1,0	-0,4	0,3	115	100	14
1243	Os	7,7	11,7	-4,0	-5,8	1,9	141	137	4
1244	Austevoll	1,2	4,2	-3,0	-0,7	0,5	112	131	-19
1245	Sund	2,6	4,1	-1,5	-1,9	0,7	136	137	-1
1246	Fjell	7,3	15,1	-7,8	-5,1	2,2	126	122	5
1247	Askøy	11,3	15,6	-4,3	-8,6	2,8	143	139	4
1251	Vaksdal	-0,3	3,1	-3,4	0,6	0,3	77	40	38
1252	Modalen	-0,5	0,3	-0,7	0,3	-0,2	-620	-2 445	1 825
1253	Osterøy	1,8	5,1	-3,3	-1,0	0,8	110	109	2
1256	Meland	2,5	3,9	-1,3	-1,8	0,7	134	132	1
1259	Øygarden	0,9	2,9	-2,0	-0,5	0,4	111	121	-11
1260	Radøy	1,8	3,2	-1,4	-1,2	0,6	125	126	-1
1263	Lindås	5,6	10,3	-4,7	-4,0	1,6	130	126	4
1264	Austrheim	1,4	2,5	-1,1	-1,0	0,4	140	136	4
1265	Fedje	0,4	0,5	-0,2	-0,3	0,1	142	140	3
1266	Masfjorden	0,3	1,3	-1,0	0,2	0,4	228	-214	442
Hordaland		52,1	382,5	-330,4	-16,9	35,2	81	88	-6
1401	Flora	3,4	9,7	-6,3	-2,1	1,3	116	117	-1
1411	Gulen	0,2	1,8	-1,6	0,0	0,2	95	95	0
1412	Solund	0,3	0,8	-0,5	-0,2	0,1	116	111	5
1413	Hyllestad	0,5	1,2	-0,7	-0,3	0,2	118	127	-9
1416	Høyanger	0,9	4,3	-3,4	0,4	1,3	285	107	178
1417	Vik	0,8	2,2	-1,4	-0,4	0,3	110	84	26
1418	Balestrand	0,6	1,3	-0,7	-0,4	0,2	121	92	29
1419	Leikanger	1,2	1,9	-0,7	-0,9	0,3	141	139	2
1420	Sogndal	2,2	5,3	-3,0	-1,5	0,8	120	121	-1
1421	Aurland	-3,2	1,4	-4,5	1,7	-1,4	-781	-1 473	692
1422	Lærdal	-0,7	1,7	-2,4	0,2	-0,5	-235	-381	146
1424	Årdal	-17,2	6,1	-23,3	1,3	-16,0	-2 753	-1 523	-1 230
1426	Luster	-0,3	3,5	-3,8	0,4	0,2	32	37	-5

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1428	Askvoll	1,2	2,4	-1,1	-0,8	0,4	121	125	-4
1429	Fjaler	1,0	2,0	-0,9	-0,7	0,4	120	111	8
1430	Gaular	1,5	2,1	-0,6	-1,1	0,4	136	135	0
1431	Jølster	1,3	2,2	-0,9	-1,0	0,4	131	136	-5
1432	Førde	0,1	9,3	-9,2	0,8	0,9	86	84	2
1433	Naustdal	1,6	2,0	-0,3	-1,2	0,4	146	144	2
1438	Bremanger	-2,1	3,4	-5,5	1,8	-0,3	-64	103	-168
1439	Vågsøy	0,3	5,9	-5,6	0,3	0,6	89	88	1
1441	Selje	1,3	2,3	-1,1	-0,9	0,4	126	135	-9
1443	Eid	2,2	4,4	-2,2	-1,4	0,7	122	121	1
1444	Hornindal	0,5	0,8	-0,3	-0,4	0,2	128	120	8
1445	Gloppen	2,8	4,4	-1,6	-2,0	0,8	133	133	0
1449	Stryn	1,0	5,0	-4,0	-0,3	0,7	100	98	2
Sogn og Fjordane		1,6	87,3	-85,7	-8,7	-7,1	-66	-17	-49
1502	Molde	1,6	20,4	-18,8	0,6	2,2	92	91	1
1503	Kristiansund	6,2	14,1	-7,9	-4,1	2,1	122	120	1
1504	Ålesund	-6,0	34,8	-40,8	8,6	2,7	69	72	-2
1511	Vanylven	-1,9	2,7	-4,6	2,0	0,1	31	37	-5
1514	Sande	1,4	2,3	-0,9	-1,0	0,4	129	133	-4
1515	Herøy	3,4	7,9	-4,5	0,7	4,1	491	127	364
1516	Ulstein	-0,7	6,0	-6,6	1,1	0,5	75	67	8
1517	Hareid	1,2	3,6	-2,4	-0,7	0,5	111	118	-7
1519	Volda	3,4	6,1	-2,7	-2,3	1,0	126	122	4
1520	Ørsta	0,8	7,5	-6,7	0,1	1,0	93	99	-6
1523	Ørskog	0,4	1,6	-1,2	-0,1	0,2	102	90	12
1524	Norddal	-0,9	1,4	-2,3	0,2	-0,7	-381	-445	64
1525	Stranda	-0,5	4,1	-4,7	0,9	0,3	73	75	-1
1526	Stordal	-0,1	0,8	-0,9	0,2	0,1	76	60	15
1528	Sykkylven	-0,3	5,9	-6,2	0,9	0,6	81	93	-12
1529	Skodje	1,0	2,6	-1,6	-0,6	0,4	114	114	0
1531	Sula	-0,4	5,4	-5,8	0,9	0,6	80	83	-4
1532	Giske	3,2	5,1	-2,0	-2,3	0,9	135	133	2
1534	Haram	1,3	7,1	-5,8	-0,5	0,9	101	95	6
1535	Vestnes	-0,4	4,9	-5,3	1,0	0,5	78	62	16
1539	Rauma	-2,0	5,6	-7,6	2,4	0,4	58	72	-13
1543	Neset	-0,3	2,2	-2,5	0,5	0,3	76	82	-5
1545	Midsund	0,9	1,7	-0,8	-0,6	0,3	130	145	-15
1546	Sandøy	-0,2	1,2	-1,5	0,3	0,1	68	78	-10
1547	Aukra	0,7	2,3	-1,7	-0,3	0,3	107	74	33

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1548	Fræna	3,2	6,8	-3,6	-2,1	1,1	120	117	3
1551	Eide	0,7	2,3	-1,6	-0,4	0,3	108	109	0
1554	Averøy	-0,1	4,2	-4,3	0,6	0,5	83	85	-1
1556	Frei	3,2	3,8	-0,6	-2,5	0,8	148	145	3
1557	Gjemnes	1,4	1,9	-0,4	-1,1	0,4	139	137	2
1560	Tingvoll	1,3	2,0	-0,7	-0,9	0,4	127	129	-2
1563	Sunndal	-6,7	6,2	-12,9	6,7	0,0	-5	8	-14
1566	Surnadal	0,1	4,3	-4,2	0,5	0,5	86	89	-2
1567	Rindal	0,2	1,5	-1,3	0,0	0,2	96	100	-4
1569	Aure	1,5	2,3	-0,8	-1,1	0,4	137	137	0
1571	Halsa	0,3	1,2	-0,9	-0,2	0,2	104	101	2
1572	Tustna	0,5	0,6	-0,1	-0,4	0,1	132	131	0
1573	Smøla	1,3	1,6	-0,3	-1,0	0,3	139	139	0
Møre og Romsdal		18,6	196,2	-177,6	6,1	24,7	102	89	12
1601	Trondheim	6,9	135,2	-128,3	6,3	13,2	90	85	4
1612	Hemne	1,5	3,1	-1,6	-1,0	0,5	121	114	7
1613	Snillfjord	0,6	0,7	-0,1	-0,4	0,2	137	134	3
1617	Hitra	1,6	2,8	-1,2	-1,1	0,5	125	128	-3
1620	Frøya	1,6	2,9	-1,3	-1,1	0,5	124	125	-2
1621	Ørland	2,1	3,9	-1,7	-1,5	0,6	127	125	2
1622	Agdenes	0,7	1,1	-0,4	-0,5	0,2	124	115	9
1624	Rissa	0,9	4,2	-3,3	-0,3	0,6	100	98	2
1627	Bjugn	2,2	3,0	-0,8	-1,6	0,6	132	134	-2
1630	Åfjord	1,2	2,1	-0,9	-0,8	0,4	120	125	-5
1632	Roan	0,6	0,7	-0,1	-0,4	0,2	134	126	8
1633	Osen	0,4	0,8	-0,3	-0,3	0,1	122	126	-4
1634	Oppdal	2,1	4,6	-2,4	-1,4	0,7	119	120	-1
1635	Rennebu	-0,6	1,7	-2,3	0,8	0,2	63	60	2
1636	Meldal	0,9	2,7	-1,8	-0,4	0,4	107	103	4
1638	Orkdal	2,5	7,5	-5,0	-1,4	1,1	110	107	3
1640	Røros	-0,5	4,2	-4,7	1,0	0,4	75	80	-5
1644	Holtålen	0,8	1,4	-0,7	-0,5	0,3	119	122	-3
1648	Midtre Gauldal	1,9	3,7	-1,8	-1,2	0,7	118	122	-4
1653	Melhus	5,3	9,4	-4,1	-3,7	1,6	126	125	1
1657	Skaun	2,9	4,0	-1,1	-2,1	0,8	134	130	4
1662	Klæbu	0,6	3,7	-3,1	-0,1	0,5	98	105	-8
1663	Malvik	6,9	8,9	-2,0	-5,3	1,6	148	141	7
1664	Selbu	0,3	2,6	-2,3	0,0	0,4	93	96	-2
1665	Tydal	-2,6	0,7	-3,3	1,4	-1,2	-1 262	-854	-407

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

Sør-Trøndelag		40,8	215,5	-174,7	-15,6	25,2	97	95	1
1702	Steinkjer	6,9	14,8	-8,0	-4,4	2,4	119	119	0
1703	Namsos	3,5	9,1	-5,7	-2,1	1,4	113	112	1
1711	Meråker	-1,2	1,6	-2,8	1,3	0,1	41	58	-17
1714	Stjørdal	5,9	13,5	-7,7	-3,7	2,1	117	115	2
1717	Frosta	1,1	1,5	-0,3	-0,8	0,3	131	130	1
1718	Leksvik	-0,7	2,4	-3,1	0,9	0,2	65	74	-10
1719	Levanger	-7,5	13,1	-20,5	8,2	0,7	42	50	-7
1721	Verdal	5,0	9,5	-4,5	-3,3	1,7	122	119	3
1723	Mosvik	0,1	0,6	-0,5	0,0	0,1	91	86	5
1724	Verran	-0,7	1,7	-2,5	0,9	0,2	59	73	-14
1725	Namdalseid	0,7	1,1	-0,4	-0,5	0,2	123	125	-2
1729	Inderøy	3,0	3,9	-1,0	-2,2	0,8	136	136	1
1736	Snåsa	1,1	1,5	-0,4	-0,8	0,3	133	129	4
1738	Lierne	0,4	1,0	-0,6	-0,2	0,2	110	116	-6
1739	Røyrvik	-0,3	0,5	-0,8	0,1	-0,3	-439	-230	-209
1740	Namsskogan	-1,4	0,7	-2,0	0,5	-0,9	-933	-1 195	262
1742	Grong	-0,2	1,8	-2,0	0,4	0,2	75	94	-19
1743	Høylandet	0,6	0,9	-0,2	-0,4	0,2	131	129	3
1744	Overhalla	2,0	2,6	-0,7	-1,5	0,5	138	138	0
1748	Fosnes	0,3	0,4	-0,2	-0,2	0,1	121	121	0
1749	Flatanger	0,6	0,8	-0,2	-0,5	0,2	134	134	0
1750	Vikna	1,3	2,5	-1,2	-0,9	0,5	120	118	2
1751	Nærøy	2,6	3,5	-1,0	-1,9	0,7	133	129	4
1755	Leka	0,3	0,6	-0,2	-0,2	0,1	133	125	8
Nord-Trøndelag		23,3	89,7	-66,4	-1,3	12,0	94	94	0
1804	Bodø	19,1	37,1	-18,0	-13,7	5,4	132	127	5
1805	Narvik	2,6	15,1	-12,5	-0,7	1,8	99	99	0
1811	Bindal	-1,0	1,1	-2,1	1,1	0,1	33	50	-17
1812	Sømna	1,0	1,3	-0,3	-0,7	0,3	132	133	-1
1813	Brønnøy	2,3	4,9	-2,6	-1,4	0,9	116	116	-1
1815	Vega	0,7	0,9	-0,2	-0,5	0,2	134	133	0
1816	Vevelstad	0,3	0,4	-0,1	-0,2	0,1	127	134	-7
1818	Herøy	1,0	1,3	-0,3	-0,7	0,3	135	133	2
1820	Alstahaug	3,6	5,7	-2,1	-2,6	1,0	134	135	-1
1822	Leirfjord	1,1	1,3	-0,2	-0,8	0,3	134	137	-3
1824	Vefsn	-5,4	11,0	-16,4	6,0	0,6	45	62	-17
1825	Grane	0,3	1,1	-0,7	-0,1	0,2	104	107	-3

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1826	Hattfjelldal	0,3	1,0	-0,7	-0,1	0,2	103	123	-20
1827	Dønna	0,7	0,9	-0,2	-0,5	0,2	128	133	-5
1828	Nesna	0,8	1,2	-0,4	-0,5	0,2	126	125	1
1832	Hemnes	-3,4	3,0	-6,4	3,5	0,1	12	79	-67
1833	Rana	6,9	20,0	-13,1	-4,0	2,8	112	118	-5
1834	Lurøy	0,7	1,3	-0,5	-0,5	0,3	120	123	-3
1835	Træna	0,3	0,4	-0,1	-0,2	0,1	145	141	4
1836	Rødøy	0,4	0,9	-0,4	-0,2	0,2	111	105	6
1837	Meløy	1,5	5,1	-3,6	-0,8	0,7	107	86	22
1838	Gildeskål	-0,4	1,4	-1,7	0,5	0,2	70	113	-42
1839	Beiarn	-0,4	0,7	-1,1	0,5	0,1	52	72	-20
1840	Salt dal	1,6	3,5	-1,9	-1,0	0,6	117	123	-6
1841	Fauske	0,6	6,9	-6,2	0,3	0,9	92	104	-13
1842	Skjerstad	0,3	0,6	-0,3	-0,2	0,1	116	124	-7
1845	Sørfold	-6,1	1,6	-7,7	1,5	-4,7	-1 921	-996	-925
1848	Steigen	1,5	1,8	-0,3	-1,1	0,4	134	133	1
1849	Hamarøy	0,5	1,3	-0,7	-0,3	0,2	110	75	35
1850	Tysfjord	-0,2	1,5	-1,7	0,4	0,2	76	73	3
1851	Lødingen	1,1	1,9	-0,8	-0,8	0,3	131	131	0
1852	Tjeldsund	0,9	1,1	-0,2	-0,7	0,2	146	147	0
1853	Evenes	0,7	1,1	-0,4	-0,5	0,2	129	130	-1
1854	Ballangen	1,1	1,8	-0,7	-0,7	0,3	123	124	-2
1856	Røst	0,2	0,5	-0,3	-0,1	0,1	111	119	-8
1857	Værøy	0,3	0,6	-0,3	-0,2	0,1	128	128	0
1859	Flakstad	0,6	1,2	-0,6	-0,4	0,2	125	126	-1
1860	Vestvågøy	4,4	7,1	-2,7	-3,1	1,4	127	126	1
1865	Vågan	3,9	6,6	-2,6	-2,8	1,2	128	127	1
1866	Hadsel	3,1	5,6	-2,5	-2,1	1,0	122	123	-1
1867	Bø	1,6	1,9	-0,3	-1,2	0,4	133	133	0
1868	Øksnes	0,6	3,4	-2,8	-0,1	0,5	97	103	-6
1870	Sortland	1,7	6,2	-4,5	-0,7	0,9	104	100	3
1871	Andøy	3,1	4,3	-1,2	-2,3	0,8	139	141	-1
1874	Moskenes	0,8	1,0	-0,1	-0,6	0,2	145	143	1
Nordland		55,3	178,1	-122,8	-33,7	21,6	90	102	-12
1901	Harstad	9,1	18,8	-9,6	-6,3	2,9	125	121	4
1902	Tromsø	16,5	52,2	-35,6	-9,9	6,6	114	112	2
1911	Kvæfjord	1,8	2,2	-0,3	-1,4	0,5	141	140	1
1913	Skånland	1,6	2,0	-0,4	-1,2	0,4	135	137	-1
1915	Bjarkøy	0,4	0,4	0,0	-0,3	0,1	147	148	-1

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

1917	Ibestad	0,8	1,1	-0,3	-0,6	0,2	130	132	-2
1919	Gratangen	0,6	0,7	-0,1	-0,5	0,2	133	130	3
1920	Lavangen	0,5	0,6	-0,1	-0,4	0,1	133	131	2
1922	Bardu	0,7	3,1	-2,4	-0,3	0,4	103	96	7
1923	Salangen	1,2	1,6	-0,4	-0,9	0,3	134	135	-1
1924	Målselv	2,7	5,8	-3,1	-1,8	0,9	123	123	0
1925	Sørreisa	1,4	2,3	-0,9	-1,0	0,4	128	130	-2
1926	Dyrøy	0,7	0,8	-0,2	-0,5	0,2	133	133	0
1927	Tranøy	0,9	1,1	-0,2	-0,7	0,2	140	140	-1
1928	Torsken	0,4	0,7	-0,3	-0,3	0,1	122	130	-7
1929	Berg	0,1	0,8	-0,7	0,0	0,1	98	102	-4
1931	Lenvik	2,8	7,8	-5,0	-1,6	1,2	111	109	2
1933	Balsfjord	2,9	3,8	-0,9	-2,1	0,8	135	129	5
1936	Karlsøy	0,6	1,7	-1,1	-0,3	0,3	109	109	-1
1938	Lyngen	1,4	2,0	-0,6	-0,9	0,4	127	124	3
1939	Storfjord	0,0	1,1	-1,1	0,1	0,2	88	80	8
1940	Kåfjord	0,2	1,2	-1,0	0,0	0,2	93	82	11
1941	Skjervøy	1,3	1,8	-0,5	-0,9	0,4	130	131	-2
1942	Nordreisa	1,6	2,9	-1,3	-1,1	0,6	119	120	0
1943	Kvænangen	0,3	0,8	-0,5	-0,1	0,2	105	79	26
Troms		50,6	117,3	-66,7	-32,8	17,8	119	117	2
2002	Vardø	1,8	2,3	-0,5	-1,4	0,4	149	149	-1
2003	Vadsø	3,5	5,6	-2,1	-2,6	0,9	142	145	-3
2004	Hammerfest	3,7	7,7	-4,0	-2,6	1,1	126	121	5
2011	Kautokeino	1,1	1,6	-0,5	-0,7	0,4	119	114	6
2012	Alta	6,2	11,8	-5,6	-4,2	2,0	123	122	1
2014	Loppa	0,7	0,9	-0,2	-0,5	0,2	135	135	0
2015	Hasvik	0,8	0,9	-0,1	-0,6	0,2	151	148	3
2017	Kvalsund	0,5	0,7	-0,2	-0,4	0,1	131	130	1
2018	Måsøy	0,8	1,2	-0,4	-0,6	0,2	138	142	-5
2019	Nordkapp	1,5	2,9	-1,4	-1,1	0,5	129	135	-6
2020	Porsanger	2,6	3,4	-0,8	-2,0	0,6	145	146	-1
2021	Karasjok	1,5	1,9	-0,4	-1,1	0,4	138	133	5
2022	Lebesby	-0,3	1,0	-1,3	0,4	0,1	68	117	-49
2023	Gamvik	0,9	0,9	-0,1	-0,7	0,2	152	154	-2
2024	Berlevåg	0,7	0,9	-0,2	-0,5	0,2	141	140	1
2025	Tana	0,9	2,0	-1,1	-0,5	0,3	114	117	-3
2027	Nesseby	0,3	0,6	-0,3	-0,2	0,1	119	121	-2
2028	Båtsfjord	1,4	2,1	-0,6	-1,1	0,4	144	139	5

Tabell 7.2: Oppdatert beregning av anslag på fordelingsvirkninger av bortfall av kommunal selskapskatt for kommunene.

2030	Sør-Varanger	5,4	8,0	-2,6	-4,1	1,4	141	143	-2
Finnmark		34,2	56,5	-22,3	-24,5	9,7	131	132	-1
Total		0	4	-4	0	0	0	0	0
			020,0	020,0					

Vedlegg 8

**Fordelingsvirkninger for den enkelte
fylkeskommune og kommune ved avvikling av
ekstraordinært skjønn, innføring av nye
bosettingskriterier, økt skatteandel og økt
inntektsutjevning. Fordelingsvirkninger etter 5 år
innenfor uendret ramme og eksklusiv
kompensasjon gjennom skjønn**

*Fordelingsvirkninger**Fylkeskommunene*

Tabell 8.1 viser omfordelingsvirkningene for fylkeskommunene ved avvikling av ekstraordinært skjønn og økt skatteandel (systemvirkning).

I beregningene er det foretatt avrundinger.

Kolonne 1: Gevinst/tap i tusen kroner ved avvikling av ekstraordinært skjønn. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 8.

Kolonne 2: Gevinst/tap i tusen kroner ved økt skatteandel. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 10.

Kolonne 3: Kompensasjon i tusen kroner via Nord-Norgetilskudd. Kolonnen summerer seg til 286 millioner kroner på landsbasis, og dette forutsettes finansiert med et likt trekk pr. innbygger.

Kolonne 4: Netto endring av rammetilskudd til fylkeskommunene i tusen kroner som følge av avvikling av ekstraordinært skjønn, økning av skatteandel, kompensasjon via Nord-Norgetilskudd og eksklusiv kompensasjon via skjønn. Kolonne 1 + kolonne 2 + kolonne 3. Kolonnen summerer seg til 286 millioner på landsbasis, og dette forutsettes finansiert med et likt trekk pr. innbygger.

Kolonne 5: Nettovirkning i kroner pr. innbygger eksklusiv kompensasjon via skjønn. Kolonne 4 dividert med antall innbyggere.

Tabell 8.1: Fylkeskommunene. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn og økning i skatteandelen. Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

	Fylkeskommune	Gevinst/tap ved avvikling av ekstraord. skjønn Kolonne 1 (1 000 kr)	Gevinst/tap ved økt skatteandel Kolonne 2 (1 000 kr)	Komp.via Nord-Norgetilsk. Kolonne 3 (1 000 kr)	Netto gevinst/tap (ekskl. skjønn) (1+2+3) Kolonne 4 (1 000 kr)	Netto pr. innbygger (ekskl. skjønn) Kolonne 5 (kr)
1	Østfold	34 426	-5 859	0	28 567	116
2	Akershus	64 448	9 858	0	74 306	161
3	Oslo	68 105	67 799	0 ²	135 904 ²	270 ²

Tabell 8.1: Fylkeskommunene. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn og økning i skatteandelen. Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

4	Hedmark	-14 123	-5 513	0	-19636	-105
5	Oppland	-47 898	-5 090	0	-52 988	-291
6	Buskerud	32 886	-3 581	0	29 305	125
7	Vestfold	29 485	-4 197	0	25 288	120
8	Telemark	23 022	-3 775	0	19 247	117
9	Aust-Agder	14 201	-2 542	0	11 659	115
10	Vest-Agder	21 549	-3 699	0	17 850	116
11	Rogaland	51 643	-3 565	0	48 078	130
12	Hordaland	60 434	-7 665	0	52 769	122
14	Sogn og Fjordane	-52 579	-2 652	0	-55 231	-513
15	Møre og Romsdal	8 856	-5 839	0	3 017	12
16	Sør-Trøndelag	36 502	-6 050	0	30 452	117
17	Nord-Trøndelag	-58 637	-4 099	0	-62 736	-495
18	Nordland	-71 974	-7 292	79 266	0	0
19	Troms	-35 641	-3 983	39 624	0	0
20	Finnmark	-164 705	-2 257	166 962	0	0
	Landet	0	0	285 852 ³	285 852 ³	64 ³

¹ Tabellen viser fordelingsvirkninger etter 5 år (systemvirkningen). Beregningene er gjort innenfor en uendret økonomisk ramme (se også fotnote 3). Vekst i de frie inntektene fremover vil dermed komme som tillegg til de tallene som står i tabellen. Kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet vil i hovedsak få kompensasjon gjennom økt skjønnstilskudd. Samlet medfører dette at tabellen ikke gir et fullstendig bilde av fordelingsvirkningene.

² Oslo kompenseres gjennom hovedstadstilskudd med et beløp som gir netto gevinst lik null når fylkeskommunal gevinst og kommunalt tap sees i sammenheng (se tabell 8.2).

³ Finansiering av 286 millioner kroner forutsettes gjort med et likt trekk pr. innbygger. Dette betyr at alle beløp i høyre kolonne skal reduseres med 64 kroner.

Kommunene

Tabell 8.2 viser omfordelingsvirkningene for samtlige kommuner ved avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning).

I beregningene er det foretatt avrundinger. I kommunene Balestrand, Sogndal, Sortland og Kvæfjord var det grenseregulering 1.1 2000. Virkningen av grensereguleringene er bare delvis blitt innarbeidet i tallene. Det betyr at tallene for disse kommunene kan bli justerte.

Kolonne 1: Gevinst/tap i tusen kroner ved avvikling av ekstraordinært skjønn. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 8.

Kolonne 2: Gevinst/tap i tusen kroner ved innføring av nye bosettingskriterier. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 9.

Kolonne 3: Gevinst/tap i tusen kroner ved økt skatteandel. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 10.

Kolonne 4: Gevinst/tap i tusen kroner ved økt inntektsutjevning. Kolonnen summerer seg til null på landsbasis. For nærmere omtale, se kapittel 11.

Kolonne 5: Kompensasjon i tusen kroner via hovedstadstilskudd og Nord-Norgetilskudd. Kolonnen summerer seg til 180 millioner kroner på landsbasis, og dette forutsettes finansiert med et likt trekk pr. innbygger.

Kolonne 6: Netto endring av rammetilskudd til fylkeskommunene i tusen kroner som følge av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel, økt inntektsutjevning, kompensasjon via hovedstadstilskudd og Nord-Norgetilskudd og eksklusiv kompensasjon via skjønn. Kolonne 1 + kolonne 2 + kolonne 3 + kolonne 4 + kolonne 5. Kolonnen summerer seg til 180 millioner kroner på landsbasis, og dette forutsettes finansiert med et likt trekk pr. innbygger.

Kolonne 7: Nettovirkning i kroner pr. innbygger eksklusiv kompensasjon via skjønn. Kolonne 6 dividert med antall innbyggere.

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

Knr.	Kommune	Gevinst/ tap ved avvik- ling av ekstra- ord. skjønn Kolonne 1 (1 000 kr)	Gevinst/ tap ved nye boset- tingskri- terier Kolonne 2 (1 000 kr)	Gevinst/ tap ved økt skat- teandel Kolonne 3 (1 000 kr)	Gevinst/ tap ved økt inn- tektsut- jevning Kolonne 4 (1 000 kr)	Komp. via hoved- stads- tilsk. og Nord- Norge- tilsk. Kolonne 5 (1 000kr)	Netto gevinst/ tap (ekskl. skjønn) Kolonne 6 (1 000 kr)	Netto gevinst/ tap pr. innb. (ekskl. skjønn) Kolonne 7 (kr)
101	Halden	8 500	3 618	-2 240	1 603	0	11 481	433
104	Moss	8 410	1 564	-1 886	1 586	0	9 674	369
105	Sarpsborg	15 101	1 023	-4 013	2 848	0	14 959	317
106	Fredrikstad	21 605	-5 161	-5 370	4 074	0	15 148	225
111	Hvaler	1 117	-2 527	-236	211	0	-1 435	-412
118	Aremark	-3 748	109	-73	88	0	-3 624	-2 486
119	Marker	540	532	-256	199	0	1 015	309
121	Rømskog	214	-257	-61	40	0	-64	-96
122	Trøgstad	1 352	20	-368	294	0	1 298	267
123	Spydeberg	1 422	501	-327	268	0	1 864	420
124	Askim	4 291	2 213	-1 047	809	0	6 266	468
125	Eidsberg	3 024	-436	-727	570	0	2 431	258
127	Skiptvet	493	-77	-278	190	0	328	104
128	Rakkestad	2 269	-162	-575	428	0	1 960	277
135	Råde	1 960	475	-465	370	0	2 340	383
136	Rygge	4 201	-66	-930	792	0	3 997	305
137	Våler	1 260	420	-290	238	0	1 628	414
138	Hobøl	763	713	-316	260	0	1 420	330

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

Østfold		72 774	2 502	-19 458	14 868	0	70 686	287
211	Vestby	3 717	-343	-736	701	0	3 339	288
213	Ski	-9 189	960	916	1 524	0	-5 789	-230
214	Ås	-5 619	635	-79	801	0	-4 262	-321
215	Frogn	-4 139	1 738	828	770	0	-803	-63
216	Nesodden	4 838	786	-828	912	0	5 708	378
217	Oppegård	-6 467	3 902	5 160	1 378	0	3 973	174
219	Bærum	-19 927	2 339	46 394	-58 378	0	-29 572	-293
220	Asker	-17 900	4 201	20 385	-28 036	0	-21 350	-441
221	Aurskog-Høland	3 987	404	-1 006	752	0	4 137	333
226	Sørum	3 836	-297	-417	723	0	3 845	321
227	Fet	2 588	1 496	-440	546	0	4 190	464
228	Rælingen	4 606	649	-670	869	0	5 454	379
229	Enebakk	2 726	-696	-556	514	0	1988	234
230	Lørenskog	-10 480	3 360	4 967	1 765	0	-388	-13
231	Skedsmo	-1 640	1 365	2 494	2 308	0	4 527	119
233	Nittedal	-14 505	133	357	1 103	0	-12 912	-707
234	Gjerdrum	-2 891	-17	26	269	0	-2 613	-587
235	Ullensaker	6 282	-80	1 753	1 185	0	9 140	466
236	Nes	5 174	-2 310	-1 131	976	0	2 709	168
237	Eidsvoll	5 513	-1 018	-1 261	1 040	0	4 274	248
238	Nannestad	2 773	-981	-575	523	0	1 740	201
239	Hurdal	-1 622	-199	-243	159	0	-1 905	-723
Akershus		-48 339	16 027	75 338	-67 596	0	-24 570	-53
301	Oslo	-293 221	-64 578	178 202	-118 477	162 170²	-135 904	-2 70²
402	Kongsvinger	5 529	-203	-1 464	1 043	0	4 905	284
403	Hamar	8 468	733	-1 862	1 597	0	8 936	338
412	Ringsaker	10 100	-11 937	-2 911	1 905	0	-2 843	-90
415	Løten	2 300	81	-738	434	0	2 077	289
417	Stange	5 693	-3 719	-1 653	1 074	0	1 395	79
418	Nord-Odal	1 311	-1 548	-500	305	0	-432	-85
419	Sør-Odal	-127	21	-608	441	0	-273	-37
420	Eidskog	2 035	-1 028	-659	384	0	732	115
423	Grue	821	-380	-490	329	0	280	51

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

425	Åsnes	2 607	-1 476	-758	492	0	865	106
426	Våler	-633	124	-383	249	0	-643	-156
427	Elverum	5 746	1 104	-1 476	1 084	0	6 458	360
428	Trysil	1 846	2 034	-658	426	0	3 648	518
429	Åmot	912	918	-413	269	0	1 686	379
430	Stor-Elvdal	29	-1 503	-309	180	0	-1 603	-538
432	Rendalen	722	477	-184	136	0	1 151	511
434	Engerdal	-3 816	909	-175	95	0	-2 987	-1 907
436	Tolga	-849	60	-202	111	0	-880	-478
437	Tynset	906	1 030	-492	326	0	1 770	328
438	Alvdal	466	-459	-183	146	0	-30	-12
439	Folldal	-1 676	4	-190	110	0	-1 752	-959
441	Os	461	-60	-221	126	0	306	147
Hedmark		42 851	-14 818	-16 529	11 262	0	22 766	122
501	Lillehammer	7 862	1 730	-1 703	1 483	0	9 372	382
502	Gjøvik	8 642	-4 222	-2 160	1 630	0	3 890	144
511	Dovre	932	70	-261	176	0	917	315
512	Lesja	728	-148	-212	137	0	505	222
513	Skjåk	-467	-150	-225	145	0	-697	-291
514	Lom	-1 035	-386	-227	154	0	-1 494	-587
515	Vågå	921	630	-376	232	0	1 407	367
516	Nord-Fron	-140	347	-538	361	0	30	5
517	Sel	1 174	-304	-621	377	0	626	100
519	Sør-Fron	-875	-720	-306	203	0	-1 698	-505
520	Ringebu	1 538	-1 337	-395	290	0	96	20
521	Øyer	1 552	-323	-418	293	0	1 104	228
522	Gausdal	145	-483	-631	376	0	-593	-95
528	Østre Toten	4 493	-4 014	-1 248	847	0	78	6
529	Vestre Toten	4 188	-720	-1 001	790	0	3 257	249
532	Jevnaker	1 924	-157	-525	363	0	1 605	267
533	Lunner	2 634	-444	-624	497	0	2 063	251
534	Gran	4 078	-2 154	-1 078	769	0	1 615	127
536	Søndre Land	-1 043	426	-622	366	0	-873	-144
538	Nordre Land	2 233	-438	-710	421	0	1 506	216
540	Sør-Aurdal	-860	23	-339	206	0	-970	-284
541	Etnedal	-1 606	-91	-134	85	0	-1 746	-1 244
542	Nord-Aurdal	2 092	-302	-486	394	0	1 698	260
543	Vestre Slidre	728	-265	-199	137	0	401	176

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

544	Øystre Slidre	462	-228	-242	184	0	176	58
545	Vang	523	12	-160	99	0	474	290
Oppland		40 823	-13 648	-15 441	11 015	0	22 749	125
602	Drammen	17 421	-486	-3 007	3 285	0	17 213	317
604	Kongsberg	-729	-964	-1 105	1 336	0	-1 462	-66
605	Ringerike	8 909	-1 305	-1 874	1 680	0	7 410	267
612	Hole	-3 364	-3	1 232	296	0	-1 839	-375
615	Flå	357	-324	-79	67	0	21	19
616	Nes	-2 787	590	-284	211	0	-2 270	-650
617	Gol	-5 080	530	-738	263	0	-5 025	-1 154
618	Hemsedal	-5 068	121	-253	111	0	-5 089	-2 781
619	Ål	1 507	856	-382	284	0	2 265	482
620	Hol	-4 374	-46	-491	-1 956	0	-6 867	-1 481
621	Sigdal	746	-476	-217	218	0	271	75
622	Krødsherad	727	-34	-171	137	0	659	290
623	Modum	3 953	86	-991	745	0	3 793	307
624	Øvre Eiker	4 800	1 248	-1 108	905	0	5 845	390
625	Nedre Eiker	6 476	3 656	-1 616	1 221	0	9 737	482
626	Lier	-300	-178	-1 034	1 281	0	-231	-11
627	Røyken	5 151	613	-837	971	0	5 898	367
628	Hurum	2 643	792	-559	498	0	3 374	409
631	Flesberg	801	-658	-173	151	0	121	48
632	Rollag	478	-596	-124	90	0	-152	-102
633	Nore og Uvdal	-4 343	310	-1 349	-827	0	-6 209	-2 211
Buskerud		27 924	3 732	-15 160	10 967	0	27 463	117
701	Borre	7 557	2 426	-1 702	1 425	0	9 706	412
702	Holmestrand	2 992	852	-714	564	0	3 694	396
704	Tønsberg	11 051	-287	-2 111	2 084	0	10 737	311
706	Sandefjord	12 432	2 379	-2 679	2 344	0	14 476	373
709	Larvik	12 847	56	-3 035	2 423	0	12 291	307
711	Svelvik	1984	1 606	-460	374	0	3 504	566
713	Sande	2 335	232	-556	440	0	2 451	336
714	Hof	591	113	-237	170	0	637	227
716	Våle	931	379	-302	253	0	1 261	301
718	Ramnes	897	-112	-314	227	0	698	186
719	Andebu	1 478	639	-403	279	0	1993	432

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

720	Stokke	3 019	-251	-718	569	0	2 619	278
722	Nøtterøy	6 215	2 470	-1 207	1 172	0	8 650	446
723	Tjøme	1 423	-21	-291	268	0	1 379	311
728	Lardal	-2 030	-181	-191	141	0	-2 261	-971
Vestfold		63 722	10 300	-14 920	12 733	0	71 835	341
805	Porsgrunn	10 436	856	-2 226	1968	0	11 034	339
806	Skien	15 863	1 907	-3 615	2 991	0	17 146	346
807	Notodden	3 911	384	-1 005	738	0	4 028	330
811	Siljan	-2 872	-223	-189	137	0	-3 147	-1 389
814	Bamble	4 522	3 573	-1 052	853	0	7 896	560
815	Kragerø	3 407	1 196	-999	642	0	4 246	399
817	Drangedal	-312	912	-443	251	0	408	98
819	Nome	2 125	-15	-531	401	0	1980	299
821	Bø	1 396	399	-403	302	0	1 694	339
822	Sauherad	1 400	-232	-408	264	0	1 024	234
826	Tinn	348	-1 015	-1 937	-2 281	0	-4 885	-747
827	Hjartdal	542	-152	-168	102	0	324	192
828	Seljord	-486	492	-244	180	0	-58	-19
829	Kviteseid	543	406	-246	161	0	864	325
830	Nissedal	-661	1 055	-138	89	0	345	235
831	Fyresdal	-1 936	-140	-123	81	0	-2 118	-1 584
833	Tokke	-3 401	268	-907	-1 471	0	-5 511	-2 171
834	Vinje	-4 714	747	-98	-2 256	0	-6 321	-1 623
Telemark		30 111	10 418	-14 732	3 152	0	28 949	176
901	Risør	2 236	416	-601	422	0	2 473	355
904	Grimstad	5 643	1 171	-1 230	1 064	0	6 648	378
906	Arendal	12 578	-1 330	-3 019	2 372	0	10 601	270
911	Gjerstad	811	-582	-254	153	0	128	51
912	Vegårshei	-751	-99	-191	110	0	-931	-509
914	Tvedestrand	1 895	-44	-493	357	0	1 715	290
919	Froland	-1 435	882	-459	272	0	-740	-164
926	Lillesand	2 808	577	-646	530	0	3 269	373
928	Birkenes	-713	886	-418	253	0	8	2
929	Åmli	-1 252	485	-190	113	0	-844	-452
935	Iveland	249	7	-123	66	0	199	181
937	Evje og Hornes	-774	465	-299	203	0	-405	-121

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

938	Bygland	-2 046	313	-116	79	0	-1 770	-1 347
940	Valle	-3 657	-307	68	-823	0	-4 719	-3 321
941	Bykle	277	705	13	-501	0	494	572
Aust-Agder		15 869	3 545	-7 958	4 670	0	16 126	159
1001	Kristiansand	22 913	-3 185	-4 923	4 321	0	19 126	268
1002	Mandal	4 258	1 192	-1 187	803	0	5 066	381
1003	Farsund	3 029	-638	-677	571	0	2 285	242
1004	Flekkefjord	2 828	1 417	-665	533	0	4 113	466
1014	Vennesla	3 843	2 630	-1 212	725	0	5 986	499
1017	Songdalen	1 712	-996	-512	323	0	527	99
1018	Søgne	2 791	1 045	-698	526	0	3 664	421
1021	Marnardal	399	-374	-218	133	0	-60	-27
1026	Åseral	-3 211	-240	9	-514	0	-3 956	-4 455
1027	Audnedal	-127	-267	-137	92	0	-439	-287
1029	Lindesnes	-4 255	-15	-424	264	0	-4 430	-1 015
1032	Lyngdal	1 842	1 454	-641	425	0	3 080	438
1034	Hægebostad	-625	-448	-139	95	0	-1 117	-708
1037	Kvinesdal	-3 666	112	-968	336	0	-4 186	-753
1046	Sirdal	-7 050	515	66	-1 007	0	-7 476	-4 301
Vest-Agder		24 681	2 202	-12 326	7 626	0	22 183	144
1101	Eigersund	4 201	1 843	-925	792	0	5 911	451
1102	Sandnes	16 689	4 348	-2 851	3 147	0	21 333	410
1103	Stavanger	-40 016	1 028	18 829	6 528	0	-13 631	-126
1106	Haugesund	9 578	2 016	-1 703	1 806	0	11 697	391
1111	Sokndal	1 088	567	-284	205	0	1 576	464
1112	Lund	168	410	-286	187	0	479	155
1114	Bjerkreim	-4 148	347	-200	148	0	-3 853	-1 570
1119	Hå	4 398	-510	-992	829	0	3 725	271
1120	Klepp	-1 209	153	-855	819	0	-1 092	-81
1121	Time	2 451	-307	-841	792	0	2 095	160
1122	Gjesdal	2 803	2 172	-750	529	0	4 754	544
1124	Sola	-5 519	2 289	2 680	1 131	0	581	31
1127	Randaberg	-6 040	1 866	41	528	0	-3 605	-412
1129	Forsand	-4 918	1 074	16	-588	0	-4 416	-4 351
1130	Strand	3 195	290	-840	602	0	3 247	326
1133	Hjelmeland	-7 956	685	-371	-1 600	0	-9 242	-3 346
1134	Suldal	-12 370	1 602	-18	-2 354	0	-13 140	-3 234

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1135	Sauda	1 635	857	-416	308	0	2 384	467
1141	Finnøy	-3 505	2 198	-254	173	0	-1 388	-486
1142	Rennesøy	-2 220	-1 208	-214	182	0	-3 460	-1 146
1144	Kvitsøy	-453	-344	-41	31	0	-807	-1 582
1145	Bokn	-3 665	-360	165	46	0	-3 814	-5 065
1146	Tysvær	2 573	140	-732	524	0	2 505	289
1149	Karmøy	11 741	-13 000	-3 004	2 214	0	-2 049	-56
1151	Utsira	-127	-214	-20	15	0	-346	-1 407
1154	Vindafjord	1 558	-2 384	-364	294	0	-896	-184
Rogaland		-30 068	5 558	5 770	17 288	0	-1 452	-4
1201	Bergen	72 836	-64 756	-13 070	13 736	0	8 746	38
1211	Etne	1 265	1 420	-318	239	0	2 606	660
1214	Ølen	1 058	-110	-249	200	0	899	272
1216	Sveio	1 468	-5 064	-432	277	0	-3 751	-819
1219	Bømlo	2 399	-435	-940	646	0	1 670	156
1221	Stord	5 150	2 288	-911	971	0	7 498	467
1222	Fitjar	-1 312	431	-231	179	0	-933	-315
1223	Tysnes	899	-225	-260	170	0	584	208
1224	Kvinnherad	4 232	-7 019	-1 151	798	0	-3 140	-238
1227	Jondal	-344	-24	-101	71	0	-398	-340
1228	Odda	2 479	2008	-2 331	467	0	2 623	339
1231	Ullensvang	-287	532	-316	217	0	146	41
1232	Eidfjord	-6 665	50	-2	-589	0	-7 206	-7 093
1233	Ulvik	-3 615	-403	-89	-713	0	-4 820	-3 916
1234	Granvin	-283	-319	-96	63	0	-635	-610
1235	Voss	4 386	712	-1 136	827	0	4 789	350
1238	Kvam	2 745	-260	-724	518	0	2 279	266
1241	Fusa	-6 133	-103	-280	220	0	-6 296	-1 730
1242	Samnanger	744	-57	-190	140	0	637	274
1243	Os	4 409	1 765	-1 033	831	0	5 972	434
1244	Austevoll	67	1 660	-258	265	0	1 734	396
1245	Sund	1 637	-418	-419	309	0	1 109	217
1246	Fjell	5 705	-1 464	-1 320	1 076	0	3 997	225
1247	Askøy	6 238	788	-1 653	1 176	0	6 549	336
1251	Vaksdal	-2 352	2 181	-1 059	254	0	-976	-232
1252	Modalen	-4 207	562	341	-200	0	-3 504	-10 127
1253	Osterøy	2 259	-434	-687	426	0	1 564	222
1256	Meland	-784	-251	-496	317	0	-1 214	-231

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1259	Øygarden	433	-898	-333	217	0	-581	-161
1260	Radøy	847	-968	-433	276	0	-278	-61
1263	Lindås	4 009	-4 594	-938	756	0	-767	-61
1264	Austrheim	-6 277	-456	-17	154	0	-6 596	-2 590
1265	Fedje	-609	-9	-52	40	0	-630	-947
1266	Masfjorden	-6 214	955	-710	-181	0	-6 150	-3 453
Hordaland		86 183	-72 915	-31 894	24 153	0	5 527	13
1401	Flora	1 408	2 070	-783	673	0	3 368	303
1411	Gulen	-3 310	1 747	-220	151	0	-1 632	-652
1412	Solund	-2 460	602	-84	60	0	-1 882	-1 911
1413	Hyllestad	405	32	-148	96	0	385	243
1416	Høyanger	-7 131	2 298	-315	-337	0	-5 485	-1 169
1417	Vik	-2 334	457	-268	180	0	-1965	-659
1418	Balestrand	582	1 293	-267	92	0	1 700	1 123
1419	Leikanger	704	449	-151	133	0	1 135	516
1420	Sogndal	-970	775	-545	398	0	-342	-52
1421	Aurland	-7 435	-97	114	-1 054	0	-8 472	-4 658
1422	Lærdal	-4 840	606	-897	134	0	-4 997	-2 253
1424	Årdal	-3 075	-335	-121	-847	0	-4 378	-755
1426	Luster	-5 994	-1 050	-2 483	304	0	-9 223	-1 832
1428	Askvoll	-4 875	526	-332	205	0	-4 476	-1 319
1429	Fjaler	240	513	-303	181	0	631	211
1430	Gaular	626	185	-268	176	0	719	246
1431	Jølster	935	483	-244	176	0	1 350	463
1432	Førde	3 329	2 724	-751	628	0	5 930	571
1433	Naustdal	861	256	-253	162	0	1 026	382
1438	Bremanger	926	-842	-1 521	252	0	-1 185	-284
1439	Vågsøy	-2 432	-261	-386	394	0	-2 685	-412
1441	Selje	-958	521	-288	188	0	-537	-173
1443	Eid	1 553	474	-498	351	0	1 880	324
1444	Hornindal	80	-127	-126	73	0	-100	-82
1445	Gloppen	1 850	465	-504	349	0	2 160	374
1449	Stryn	1 842	408	-583	406	0	2 073	309
Sogn og Fjordane		-30 473	14 172	-12 225	3 524	0	-25 002	-232
1502	Molde	7 564	2 702	-1 665	1 426	0	10 027	425
1503	Kristiansund	5 425	1 188	-1 323	1 023	0	6 313	373
1504	Ålesund	12 258	-3 191	-2 296	2 312	0	9 083	237

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1511	Vanylven	848	220	-316	218	0	970	269
1514	Sande	-2 504	1 165	-264	187	0	-1 416	-458
1515	Herøy	2 679	-101	-475	505	0	2 608	312
1516	Ulstein	-3 148	601	-66	395	0	-2 218	-339
1517	Hareid	1 516	817	-409	286	0	2 210	467
1519	Volda	1 112	1 713	-748	500	0	2 577	311
1520	Ørsta	3 319	1 512	-955	626	0	4 502	435
1523	Ørskog	-3 547	18	-177	126	0	-3 580	-1 718
1524	Norddal	-4 406	170	-939	119	0	-5 056	-2 568
1525	Stranda	-4 251	2 919	-323	284	0	-1 371	-292
1526	Stordal	341	121	-81	64	0	445	418
1528	Sykkylven	2 323	755	-544	438	0	2 972	410
1529	Skodje	296	616	-309	211	0	814	233
1531	Sula	2 245	240	-600	423	0	2 308	329
1532	Giske	1 208	-852	-494	383	0	245	39
1534	Haram	2 799	-1 374	-626	528	0	1 327	152
1535	Vestnes	-2 027	530	-575	393	0	-1 679	-258
1539	Rauma	2 405	595	-624	454	0	2 830	377
1543	Neset	-282	375	-318	199	0	-26	-8
1545	Midsund	634	76	-151	120	0	679	343
1546	Sandøy	-2 237	208	-88	82	0	-2 035	-1 497
1547	Aukra	743	-372	-258	179	0	292	99
1548	Fræna	2 400	-8	-814	550	0	2 128	234
1551	Eide	-1 374	-160	-268	187	0	-1 615	-522
1554	Averøy	108	-1 578	-489	331	0	-1 628	-298
1556	Frei	1 238	-356	-482	311	0	711	138
1557	Gjemnes	344	-7	-255	162	0	244	91
1560	Tingvoll	-652	109	-326	187	0	-682	-220
1563	Sunndal	-9 132	1 499	-572	449	0	-7 756	-1 044
1566	Surnadal	1 282	-247	-620	377	0	792	127
1567	Rindal	-29	-174	-197	130	0	-270	-125
1569	Aure	592	1 093	-278	170	0	1 577	561
1571	Halsa	592	-62	-182	112	0	460	249
1572	Tustna	-275	197	-117	64	0	-131	-123
1573	Smøla	-2 202	1 024	-254	147	0	-1 285	-528
Møre og Romsdal		18 205	11 981	-19 478	14 658	0	25 366	105
1601	Trondheim	47 169	-11 003	-9 586	8 895	0	35 475	241
1612	Hemne	52	543	-417	262	0	440	102

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1613	Snillfjord	-3 550	503	-110	67	0	-3 090	-2 781
1617	Hitra	-2 808	741	-404	246	0	-2 225	-547
1620	Frøya	-5 259	920	-380	249	0	-4 470	-1 085
1621	Ørland	1 617	917	-450	305	0	2 389	473
1622	Agdenes	369	90	-191	108	0	376	210
1624	Rissa	1 758	-432	-627	390	0	1 089	169
1627	Bjugn	577	-719	-517	283	0	-376	-80
1630	Åfjord	-4 149	1 525	-372	206	0	-2 790	-818
1632	Roan	-2 716	0	-122	69	0	-2 769	-2 414
1633	Osen	-1 670	134	-130	73	0	-1 593	-1 321
1634	Oppdal	1 900	531	-604	378	0	2 205	353
1635	Rennebu	877	825	-283	165	0	1 584	579
1636	Meldal	1 281	910	-413	242	0	2 020	505
1638	Orkdal	3 257	1 244	-906	614	0	4 209	414
1640	Røros	1 153	1 259	-469	334	0	2 277	412
1644	Holtålen	725	-764	-241	137	0	-143	-63
1648	Midtre Gauldal	1 645	1 329	-634	349	0	2 689	466
1653	Melhus	4 181	-1 786	-1 254	789	0	1 930	148
1657	Skaun	1 866	-743	-609	352	0	866	149
1662	Klæbu	-3 999	933	-441	293	0	-3 214	-663
1663	Malvik	3 505	-550	-867	661	0	2 749	251
1664	Selbu	243	-634	-402	240	0	-553	-139
1665	Tydal	-4 726	-187	-44	-563	0	-5 520	-5 679
Sør-Trøndelag		43 298	-4 414	-20 473	15 144	0	33 555	129
1702	Steinkjer	6 521	-3 034	-1963	1 230	0	2 754	135
1703	Namsos	3 929	2 485	-1 164	741	0	5 991	489
1711	Meråker	832	-332	-258	157	0	399	154
1714	Stjørdal	5 803	414	-1 615	1 094	0	5 696	315
1717	Frosta	768	-959	-257	145	0	-303	-127
1718	Leksvik	302	1 904	-342	212	0	2 076	592
1719	Levanger	5 610	-871	-1 530	1 058	0	4 267	244
1721	Verdal	4 379	549	-1 282	826	0	4 472	327
1723	Mosvik	200	-303	-106	57	0	-152	-161
1724	Verran	-1 676	441	-316	169	0	-1 382	-496
1725	Namdalseid	-1 880	140	-204	111	0	-1 833	-1 001
1729	Inderøy	1 636	-331	-581	347	0	1 071	186
1736	Snåsa	770	-317	-257	145	0	341	142

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1738	Lierne	-4 330	663	-171	95	0	-3 743	-2 390
1739	Røyrvik	-6 180	337	-81	36	0	-5 888	-9 765
1740	Namsskogan	-5 134	807	-91	-569	0	-4 987	-5 078
1742	Grong	800	25	-248	151	0	728	292
1743	Høylandet	227	17	-139	82	0	187	138
1744	Overhalla	766	724	-363	222	0	1 349	367
1748	Fosnes	-1 388	317	-91	48	0	-1 114	-1 393
1749	Flatanger	-4 214	533	-142	78	0	-3 745	-2 912
1750	Vikna	-3 909	619	-396	232	0	-3 454	-899
1751	Nærøy	-4 442	2 951	-517	326	0	-1 682	-312
1755	Leka	-1 415	27	-62	43	0	-1 407	-1960
Nord-Trøndelag		-2 025	6 806	-12 176	7 036	0	-359	-3
1804	Bodø	13 065	678	-2 830	2 464	0	13 377	328
1805	Narvik	5 928	2 911	-1 603	1 118	0	8 354	452
1811	Bindal	-300	1 206	-229	118	0	795	407
1812	Sømna	-241	61	-245	129	0	-296	-139
1813	Brønnøy	2 374	1 832	-772	448	0	3 882	524
1815	Vega	-1 606	104	-159	85	0	-1 576	-1 123
1816	Vevelstad	-2 069	485	-70	36	0	-1 618	-2 692
1818	Herøy	-2 888	-102	-154	115	0	-3 029	-1 598
1820	Alstahaug	1 643	2 371	-657	445	0	3 802	516
1822	Leirfjord	719	64	-255	136	0	664	296
1824	Vefsn	3 520	1 057	-1 179	819	0	4 217	311
1825	Grane	-1 117	744	-179	100	0	-452	-274
1826	Hattfjelldal	-3 177	649	-195	99	0	-2 624	-1 604
1827	Dønna	-1 648	617	-180	96	0	-1 115	-699
1828	Nesna	-4 028	645	-196	113	0	-3 466	-1 858
1832	Hemnes	1 492	2 869	-3 046	281	0	1 596	343
1833	Rana	8 087	1 517	-2 283	1 525	0	8 846	351
1834	Lurøy	-4 364	3 028	-230	127	0	-1 439	-685
1835	Træna	-1 181	464	-44	29	0	-732	-1 512
1836	Rødøy	-4 836	97	-198	96	0	-4 841	-3 047
1837	Meløy	2 065	415	-630	409	0	2 259	334
1838	Gildeskål	-1 604	650	-269	143	0	-1 080	-455
1839	Beiarn	-1 738	-344	-166	79	0	-2 169	-1 653
1840	Saltdal	-2 734	104	-481	299	0	-2 812	-569
1841	Fauske	3 081	2 228	-970	581	0	4 920	512
1842	Skjerstad	48	-75	-139	67	0	-99	-89

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1845	Sørfold	-6 006	752	-978	147	0	-6 085	-2 503
1848	Steigen	-4 274	895	-346	183	0	-3 542	-1 172
1849	Hamarøy	550	604	-219	123	0	1 058	519
1850	Tysfjord	-479	1 167	-250	142	0	580	246
1851	Lødingen	800	1 098	-235	151	0	1 814	726
1852	Tjeldsund	-745	153	-152	92	0	-652	-428
1853	Evenes	-1 361	-776	-157	92	0	-2 202	-1 442
1854	Ballangen	-1 044	71	-329	172	0	-1 130	-398
1856	Røst	-613	59	-50	40	0	-564	-862
1857	Værøy	-974	393	-77	49	0	-609	-752
1859	Flakstad	-2 679	99	-148	96	0	-2 632	-1 660
1860	Vestvågøy	3 427	-2	-1 112	646	0	2 959	277
1865	Vågan	2 222	4 779	-892	555	0	6 664	726
1866	Hadsel	2 057	766	-872	504	0	2 455	294
1867	Bø	-1 708	-340	-385	201	0	-2 232	-670
1868	Øksnes	-1 355	1 780	-463	287	0	249	52
1870	Sortland	2 914	1 012	-940	556	0	3 542	385
1871	Andøy	100	126	-501	348	0	73	13
1874	Moskenes	-1 211	356	-136	82	0	-909	-671
Nordland		-1 888	37 267	-25 601	14 423	0	24 201	101
1901	Harstad	7 382	3 583	-1 910	1 392	0	10 447	454
1902	Tromsø	18 626	-5 507	-4 021	3 513	0	12 611	217
1911	Kvæfjord	-5 312	1 491	-329	193	0	-3 957	-1 236
1913	Skånland	81	817	-342	190	0	746	238
1915	Bjarkøy	-731	-13	-68	37	0	-775	-1 277
1917	Ibestad	-3 019	-842	-191	109	0	-3 943	-2 181
1919	Gratangen	-1 219	-180	-166	80	0	-1 485	-1 117
1920	Lavangen	-479	-233	-126	65	0	-773	-722
1922	Bardu	-4 130	968	-1 278	229	0	-4 211	-1 110
1923	Salangen	44	-232	-256	144	0	-300	-126
1924	Målselv	2 255	2 463	-565	425	0	4 578	651
1925	Sørreisa	-279	0	-331	199	0	-411	-125
1926	Dyrøy	-1 105	92	-161	82	0	-1 092	-800
1927	Tranøy	-2 548	563	-186	101	0	-2 070	-1 237
1928	Torsken	-3 120	582	-130	71	0	-2 597	-2 220
1929	Berg	-1 080	923	-112	68	0	-201	-179
1931	Lenvik	-3 265	2 368	-990	664	0	-1 223	-111
1933	Balsfjord	-2 866	2 014	-631	351	0	-1 132	-195

Tabell 8.2: Kommunene enkeltvis. Anslag på samlede fordelingsvirkninger av avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, økt skatteandel og økt inntektsutjevning (systemvirkning). Fordelingsvirkninger etter 5 år innenfor uendret ramme og eksklusiv kompensasjon gjennom skjønn.¹

1936	Karlsøy	-8 360	1 090	-229	149	0	-7 350	-2 985
1938	Lyngen	-1 633	1 076	-349	196	0	-710	-219
1939	Storfjord	-534	770	-210	113	0	139	75
1940	Kåfjord	778	-460	-315	147	0	150	62
1941	Skjervøy	420	2 105	-316	176	0	2 385	818
1942	Nordreisa	-5 155	1 617	-534	288	0	-3 784	-794
1943	Kvænangen	467	911	-176	88	0	1 290	885
Troms		-14 782	15 966	-13 922	9 070	0	-3 668	-24
2002	Vardø	897	798	-246	169	691	2 309	825
2003	Vadsø	-2 542	1 217	-498	374	1 527	78	13
2004	Hammerfest	-10 020	2 560	-771	553	2 260	-5 418	-592
2011	Kautokeino	-5 579	2 591	-410	189	771	-2 438	-781
2012	Alta	4 063	7 465	-1 665	999	4 082	14 944	904
2014	Loppa	-977	525	-162	87	356	-171	-118
2015	Hasvik	-1 248	122	-126	75	306	-871	-704
2017	Kvalsund	143	513	-116	66	269	875	804
2018	Måsøy	377	425	-125	90	370	1 137	759
2019	Nordkapp	-5 954	427	-288	215	878	-4 722	-1 329
2020	Porsanger	-5 581	1 824	-404	266	1 086	-2 809	-639
2021	Karasjok	-3 706	1 307	-310	174	709	-1 826	-636
2022	Lebesby	-964	743	-155	90	366	80	54
2023	Gamvik	-1 028	878	-129	78	317	116	90
2024	Berlevåg	298	316	-133	76	309	866	692
2025	Deatnu-Tana	-8 170	873	-319	185	755	-6 676	-2 185
2027	Nesseby	327	-30	-121	62	252	490	480
2028	Båtsfjord	786	560	-163	148	606	1 937	789
2030	Sør-Varanger	-6 778	6 784	-880	583	2 383	2 092	217
Finnmark		-45 656	29 898	-7 021	4 479	18 300	0	0³
Landet		0	0	0	0	180 470²	180 470²	41²

¹ Tabellen viser fordelingsvirkninger etter 5 år (systemvirkningen). Beregningene er gjort innenfor en uendret økonomisk ramme (se fotnote 2). Vekst i de frie inntektene fremover vil dermed komme som tillegg til de tallene som står i tabellen. Kommuner og fylkeskommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet vil i hovedsak få kompensasjon gjennom økt skjønnskudd. Samlet medfører dette at tabellene ikke gir et fullstendig bilde av fordelingsvirkningene.

² Finansiering av 180 millioner kroner forutsettes gjort med et likt trekk pr. innbygger. Dette betyr at alle beløp i høyre kolonne skal reduseres med 41 kroner.

³ Økningen i Nord-Norgetilskuddet vil gi en del kommuner i Finnmark en ekstra gevinst. Denne vil bli motregnet gjennom tilsvarende reduksjon i skjønnet til disse kommunene.
