



Inntektssystemet i en ny kommunestruktur

Hva bør endres og hva kan beholdes av det gamle?

Lars Håkonsen, Per Kristian Roko Kallager og Trond Erik Lunder

TF-rapport nr. 361

2015

Tittel:	Inntektssystemet i en ny kommunestruktur
Undertittel:	Hva bør endres og hva kan beholdes av det gamle?
TF-rapport nr:	361
Forfatter(e):	Lars Håkonsen, Per Kristian Roko Kallager og Trond Erik Lunder
Dato:	5.6.2015
ISBN:	978-82-7401-826-6
ISSN:	1501-9918
Pris:	200,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidefoto:	Kartverket.no, Historiske kart, «Kongeriget Norge afdelet i sine fiire Stifter; samt underliggende Provstier», år 1761.
Prosjekt:	Endret inntektssystem etter kommunereformen – uten ferdig kart
Prosjektnr.:	20150420
Prosjektleder:	Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e):	KS

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking
 Postboks 4
 3833 Bø i Telemark
 Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Denne rapporten handler om inntektssystemet for kommunene og hvordan en kommunestrukturreform kan komme til å påvirke systemets evne til å fordele ressurser på en hensiktsmessig måte. Mulighetene for å tilpasse systemet til ny kommunestruktur begrenses både av at den nye kommunestrukturen er ukjent og at den tilhørende kostnadsstrukturen også er ukjent og vil være det en stund fremover. Våre analyser tyder på at det ikke er behov for dramatiske endringer i systemet. På de fleste områder vil sammenslåtte kommuner bli mer lik hverandre og bør dermed håndteres greit av systemet. Usikkerheten ligger i mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler ved sammenslåing, som kan begrenses av store avstander. Vi får ikke testet om dagens bosettingskriterier er velegnet til dette formålet. Basis-kriteriet kan trolig fases ut om kommunene blir store nok. Behovet for en sterk inntektsutjevning kan bli mindre.



Trond Erik Lunder er utdannet ph.d i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har arbeidet ved Telemarksforsking siden 2004. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering, med oppdrag både for kommuner og departement. Han har ellers arbeidet på flere forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.



Lars Håkonsen er utdannet siviløkonom fra NHH i 1991 og dr.oecon i samfunnsøkonomi fra samme sted i 1998. Han har arbeidet ved Telemarksforsking fra 1998 og har siden 2002 hatt hovedstilling ved HiT. Han har vært ansvarlig for en rekke kommunal-økonomiske prosjekter og evalueringer, herunder flere med barnehagesektoren som tema, og var fra 2009 til 2014 medlem av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



Per Kristian Roko Kallager er nyansatt som forskningsassistent. Per er utdannet statsviter og har en bachelorgrad i europastudier med spesialisering i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og en mastergrad i sammenliknende politikk også fra Universitetet i Bergen. Han har vært på utveksling på University of California, Berkeley og University of Southampton i løpet av utdannelsen. Masteroppgaven hans er en meta-regresjonsanalyse av økonomisk globaliserings effekt på velferdsstaten. Per har kompetanse innenfor kvalitativ og kvantitativ metode.

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for KS. Prosjektperioden har løpt fra begynnelsen av mars til begynnelsen av juni. Trond Hjelmervik Hansen har vært faglig kontaktperson hos oppdragsgiver. Trond Erik Lunder har ledet arbeidet ved Telemarksforskning med god hjelp fra medarbeidere Lars Håkonsen og Per Kristian Roko Kallager. Fra KS sin siden har Trond Hjelmervik Hansen, Espen Rymoen, Rune Bye, Hilde Ravnaas og Sigmund Engdal bidratt med konstruktive innspill til sluttrapporten og fortjener takk. Vi vil også takke for tildelingen av et svært interessant oppdrag.

Bø, 3.6.2015

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning.....	11
1.1 Formål og bakgrunn for prosjektet.....	11
1.2 Inntektssystemet	11
1.3 Betydningen av kommunestrukturendringer (problemstillinger)	12
2. Bakgrunnsinformasjon om det norske inntektssystemet.....	14
2.1 Beskrivende statistikk	14
2.2 Utgiftsutjevningen – prinsipper og metode.....	17
2.2.1 Behovskriterier og enhetskostnadskriterier	17
2.2.2 Smådriftsulemper på hhv. kommunenivå og tjenestesektornivå	18
2.2.3 Beregning av kostnadsnøkler – metode.....	20
3. Beskrivelse av kommune-finansieringen i Danmark og Sverige.....	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Den danske finansieringsreformen i 2007.....	23
3.3 Den svenske finansieringsmodellen	27
3.3.1 Oversikt over systemets hovedtrekk	27
3.3.2 Nærmere om kostnadsutjevningen	30
3.3.3 Oppsummering.....	34
4. Direkte inntektseffekter av strukturendring	35
4.1 Kriterier som ikke er sammenslåingsnøytrale.....	35
4.2 Beregning av utgiftsutjevning for kommunestruktur med 105 kommuner	37
4.3 Justering av utgiftsbehov og kriterievekter.....	39
5. Er kostnadsnøklerne strukturavhengige?	43
5.1 Analyser av kostnadsberegningene	49
5.1.1 Grunnskole.....	50
5.1.2 Pleie og omsorg	54
5.1.3 Helsetjenesten.....	57
5.1.4 Barnevern	59
5.1.5 Sosialhjelp	61

5.1.6	Administrasjon	63
5.1.7	Oppsummering.....	65
5.2	Urbanitetskriteriets og opphopningsindeksens forklaringskraft i en struktur med 105 kommuner	66
5.3	Hvordan kan nye kostnadsnøkler beregnes?.....	68
6.	Inntektsutjevningen.....	69
6.1	Innledning.....	69
6.2	Datagrunnlag og beskrivelse av variabler	69
6.3	Effekten av inntektsutjevningen på skatteinntektene med hhv. gammel og ny kommunestruktur	70
6.4	Effekten av inntektsutjevningen på frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft med hhv. gammel og ny kommunestruktur	73
7.	Øvrige problemstillinger	76
7.1	Oppgavedifferensiering.....	76
7.2	Regionalpolitiske tilskudd	78
8.	Diskusjon og oppsummering.....	81
8.1	Problemstilling 1: Systemeffekter	81
8.1.1	Konklusjoner for problemstilling 1.....	82
8.2	Problemstilling 2: Behov for ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen?	82
8.2.1	Konklusjoner for problemstilling 2.....	83
8.3	Problemstilling 3: Hvordan kan nye kostnadsnøkler beregnes?	84
8.4	Problemstilling 4: Inntektsutjevningen.....	85
8.4.1	Konklusjoner for problemstilling 4.....	85
8.5	Problemstilling 5: Regionalpolitiske tilskudd.....	86
8.6	Problemstilling 6: Oppgavedifferensiering	86
8.7	Avsluttende diskusjon.....	86

Sammendrag

Denne rapporten handler om inntektssystemet for kommunene og hvordan en kommunestrukturreform kan komme til å påvirke systemets evne til å fordele ressurser på en hensiktsmessig måte. En større strukturreform vil endre kommunene og kanskje også kommunenes oppgaver, og det er viktig at inntektssystemet er i stand til å fange opp disse endringene og fordele ressurser i tråd med behovene i en ny kommunestruktur. I tillegg vil kommunestrukturrendringer påvirke den ressursfordelingen som skjer gjennom inntektssystemet uten at dette nødvendigvis reflekterer reelle endringer i utgiftsbehov. På den annen side er det mye som vil være uendret selv om kommunegrensene endres. Mennesker vil i stor grad bo der de bor i dag, og ha behov for de samme tjenestene som i dag. Det primære formålet med denne rapporten er å gi en oversikt over hva som endres, og hva som ikke endres, som følge av en kommunestrukturreform.

Inntektssystemet består av inntektsutjevning, utgiftsutjevning, et sett av regionalpolitiske tilskudd, skjønnsmidler, overgangsordninger og et inndelingstilskudd. Problemstillingene i rapporten omhandler de tre første elementene. Inntektsutjevningen omfordeler midler fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med lave skatteinntekter. Eiendomsskatt og inntekter fra kraftproduksjon gir i tillegg enkelte kommuner betydelige ressurser som ikke omfordeles. Utgiftsutjevningen omfordeler midler fra lettdrevne til tungdrevne kommuner. Ved hjelp av kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier beregnes hver enkelt kommunes utgiftsbehov per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet. Systemet er utformet slik at kommunenes prioritering og organisering av tjenestene ikke skal påvirke ressursfordelingen.

Problemstillingene som tas opp i rapporten er:

1. Hvordan vil endret kommunestruktur påvirke den fordelingen av ressurser som skjer gjennom inntektssystemet, og i hvilken grad kan disse endringene i ressursfordelingen antas å sammenfalle med reelle endringer i utgiftsbehov?
2. I hvilken grad er dagens kostnadsnøkler påvirket av dagens kommunestruktur, og kan kostnadsnøkler antas å være relevante for en ny kommunestruktur?
3. Hvis det er behov for nye kostnadsnøkler, hvordan kan disse konstrueres så lenge ny kommunestruktur og kostnadsstruktur er ukjent?
4. Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for inntektsutjevning?
5. Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for regionalpolitiske tilskudd?
6. Hvordan kan oppgavedifferensiering håndteres i inntektssystemet?

For å svare på disse problemstillingene har vi studert det norske inntektssystemet, men også sett til andre land som Danmark, Sverige og Storbritannia. Danmark er et særlig interessant eksempel på grunn av kommunestrukturreformen i 2007. Vi har videre gjennomført en del kvantitative analyser. Siden det er ukjent hvordan den endelige kommunestrukturen vil bli, har vi valgt å holde oss til ett alternativ i de tilfeller hvor vi har hatt behov for et konkret eksempel. Vi har brukt en foreslått kommunestruktur bestående av 105 regionkommuner som er utarbeidet av Nivi Analyse (Nivi, 2013).

I den videre gangen av dette sammendraget, vil vi presentere de viktigste poengene knyttet til hver av problemstillingene ovenfor og gi en oppsummerende diskusjon til slutt.

Hvordan vil endret kommunestruktur påvirke den fordelingen av ressurser som skjer gjennom inntektssystemet, og i hvilken grad kan disse endringene i ressursfordelingen antas å sammenfalle med reelle endringer i utgiftsbehov?

Vi har studert hvordan en overgang fra dagens 428 kommuner til en ny struktur med 105 regionkommuner vil endre ressursfordelingen gjennom dagens utgiftsutjevning. De fleste kriteriene i utgiftsutjevningen er sammenslåingsnøytrale. Det vil si at ved en kommunesammenslåing vil det beregnede utgiftsbehovet til den nye kommunen tilsvare summen av utgiftsbehovene til de opprinnelige kommunene. Enkelte elementer er derimot ikke sammenslåingsnøytrale. Når to kommuner slår seg sammen, vil omfordelingen som følger av disse kriteriene gi et høyere eller lavere tilskudd enn summen av hva de to kommunene har hver for seg. Et sentralt poeng er at summen av kriteriet på landsbasis endrer seg med kommunestrukturen når kriteriet ikke er sammenslåingsnøytralt. Kriteriene som ikke er sammenslåingsnøytrale er Reiseavstand innen sone, Reiseavstand til nærmeste nabokrets, basiskriteriet, opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet. Dessverre har vi ikke tall for kriteriene Sone og Nabo i ny kommunestruktur og kan derfor ikke beregne effekten av disse.

Vi finner at strukturendringen gir en betydelig omfordeling, først og fremst knyttet til basiskriteriet. Basiskriteriet kompenserer for smådriftsulempen ved å tildele et likt beløp til hver kommune. Når tre kommuner slår seg sammen, mister de to basistilskudd. Disse ressursene blir i stedet fordelt ut igjen med likt kronebeløp til alle kommuner. Når kommuneantallet reduseres fra 428 til 105 kommuner, skjer det en stor omfordeling fra de som slår seg sammen med mange kommuner til de som slår seg sammen med få, eventuelt blir stående alene. Kroneverdien av basiskriteriet øker fra 12,8 millioner kroner per kommune til 52,4 millioner kroner. Kommuner som ikke slår seg sammen blir dermed berørt (positivt) av at andre slår seg sammen. Dette gir en dårligere tilpassing til de reelle smådriftsulempene, og vi foreslår en metode for å justere tilskuddsverdien tilbake til 12,8 millioner kroner.

I hvilken grad er dagens kostnadsnøkler påvirket av dagens kommunestruktur, og kan kostnadsnøklerne antas å være relevante for en ny kommunestruktur?

Dagens kostnadsnøkkel er basert på ressursbruken blant dagens kommuner. Kriterier er inkludert i kostnadsnøklerne med bakgrunn i at det kan påvises en sammenheng mellom kriteriet og kommunenes ressursfordeling mellom tjenester. Kriterievekten er fastsatt ut fra den estimerte sammenhengen mellom kriteriet og utgiftene. Når kommunereformen er gjennomført, trengs en kostnadsnøkkel som kan gi en relevant fordeling av ressurser mellom de nye kommunene.

Vi studerer i hvilken grad dagens kostnadsnøkkel er påvirket av dagens kommunestruktur, som omfatter et stort antall små kommuner. Vi estimerer modellene som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkler, og tester om estimerte parametere blir ulike for små og store kommuner. Det kan i så fall tyde på at en ny struktur krever nye kriterievekter. Vi estimerer også en modellvariant hvor vi skiller mellom tettbygde og spredtbygde kommuner for å se om effekter av kommunestørrelse alternativt kan forklares med bosettingsstruktur.

Vi finner kun få kriterier som har signifikant ulik kostnadseffekt blant store og små kommuner. Vi finner likevel at en del kriterier ville hatt en ganske annen vekt om de ble beregnet med bare store kommuner som datagrunnlag, og en del av dagens kriterier ville ha blitt forkastet. Men de små kommunene forsvinner ikke, de slår seg bare sammen til større enheter. Disse kommunene får ikke nødvendigvis en kostnadsstruktur lik eksisterende store kommuner. De kan tvert i mot

komme til å beholde den gamle kostnadsstrukturen som er preget av spredt bosetting og lange avstander. Vi finner at bosettingsstrukturen generelt har større betydning enn kommunestørrelse for forklaringskraften til de ulike kriteriene. Bosettingsstrukturen vil bestå til tross for at kommunegrensene forskyves, og det betyr at det er liten grunn til å forkaste dagens kostnadsnøkler på grunn av endringer i kommunestruktur.

Vi har ikke analysert effekten av kriterier som tidligere utredninger har forkastet. Nye utredninger av kostnadsnøkler bør vurdere om effekten av eventuelle nye kriterier er strukturavhengig.

Hvis det er behov for nye kostnadsnøkler, hvordan kan disse konstrueres så lenge ny kommunestruktur og kostnadsstruktur er ukjent?

Kostnadsstrukturen i framtidig sammenslåtte kommuner er ukjent per i dag. De statistiske metoder som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler, vil ikke gi svar før kommunene faktisk har slått seg sammen og begynt å rapportere kostnadsdata fra den nye kommunestrukturen. I perioden etter sammenslåing vil kommunene være i ulike stadier av omorganisering. Dette vil trolig bety at analyser på data fra denne perioden vil være preget av en økt mengde «statistisk støy» som vil gjøre det vanskeligere å trekke ut de kostnadssammenhengene man er ute etter.

I Danmark ble kostnadsnøklerne for eksisterende oppgaver basert på analyser av kostnadssammenhenger i gammel kommunestruktur, uten at dette er synlig problematisert. De danske kommunene fikk også noen nye oppgaver. Ressurser knyttet til disse oppgavene blir stort sett fordelt med likt beløp per innbygger, eventuelt per innbygger i aktuell alderskategori. Større kommuner enn dagens småkommuner vil kanskje være bedre egnet til å tåle en slik grovmasket fordeling av ressurser.

Det finnes alternative metoder til statistiske analyser, for eksempel normative beregninger. Mangel på klare nasjonale normer for tjenesteproduksjon, gjør dette til en mindre aktuell metode.

Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for inntektsutjevning?

En sterk inntektsutjevning er isolert sett positivt med tanke på at kommunene kan levere omtrent like gode tjenester, uavhengig av det lokale skattegrunnlaget. Kommunene leverer viktige velferdsoppgaver, og det er uheldig hvis omfanget og kvaliteten på disse tjenestene er sterkt avhengige av bostedskommune. Ulempen med en sterk inntektsutjevning er at insentivene til å forbedre det lokale skattegrunnlaget blir svake. En kommune som er dyktig på næringsutvikling, vil høste lite av gevinsten i form av økte skatteinntekter.

Vi har gjennomført en eksempelberegning med utgangspunkt i kommunestrukturen med 105 regionkommuner. Vi finner at inntektsvariasjonen vil bli betydelig lavere dersom vi nærmer oss en kommunestrukturreform av dette omfanget. Denne effekten er spesielt tydelig når vi også inkluderer inntekter som ikke inngår i inntektsutjevningen. Dersom kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen beholdes slik som i dag, vil vi altså ende opp med en vesentlig jevnere fordeling av skatteinntekter og frie inntekter per innbygger enn det som er tilfelle i dag. Det kan også vurderes om vi eventuelt kan trenge en noe lavere kompensasjonsgrad enn i dag. Vi kan altså få både sterkere insentiver til å øke lokalt skattegrunnlag og jevnere fordeling av frie inntekter per innbygger.

Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for regionalpolitiske tilskudd?

Det benyttes i dag totalt fem ulike regionalpolitiske tilskudd. For to av dem vil vi tro at kommunestrukturreform vil spille liten rolle. Dette gjelder Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og storbytilskuddet. For de øvrige tre – småkommunetilskuddet, distriktstilskudd-Sør-Norge og vekstkommunetilskuddet – vil derimot en overgang til større kommuner kunne få større betydning. Dersom kriteriene for å kvalifisere til disse tilskuddene består som i dag, vil den naturlige «gjennomsnittliggjøringen» som skjer ved kommunesammenslåing gjøre det vanskeligere å kvalifisere til mottak av disse tilskuddsordningene. Om det er behov for å justere kriteriene, vil avhenge av om utfordringene som tilskuddet er ment å løse, blir løst ved sammenslåing.

Hvordan kan oppgavedifferensiering håndteres i inntektssystemet?

Vi foreslår at systemet tilpasses til oppgavedifferensiering ved at utgiftsutjevningen deles opp i trinn. I hvert trinn fordeles ressurser til de kommunene som deler den samme gruppen av oppgaver. Dette ligner systemet i Storbritannia, hvor det er stor grad av oppgavedifferensiering.

Avsluttende diskusjon

Vår vurdering er at det stort sett ikke er behov for dramatiske endringer og at det heller ikke haster med å få på plass et helt nytt og skreddersydd system som skal «ta imot» de nye kommunene. På de fleste områder vil sammenslåtte kommuner bli mer lik hverandre og mer lik gjennomsnittskommunen. Dermed burde de også passe greit inn i den modellen som allerede eksisterer.

I utgiftsutjevningen er store deler av omfordelingen av ressurser knyttet til forskjeller i behov for tjenester, behov som ikke vil endres ved at kommunegrensene flyttes. Kostnadene knyttet til å tilby tjenestene kan derimot komme til å endres. På sikt er det naturlig å forvente at dette dreier seg om reduserte kostnader gjennom reduserte smådriftsulempene. Det kan være fristende å tenke at store distriktskommuner med reiseavstander som langt overgår dagens kommuner, vil kunne medføre høyere kostnader. I den forbindelse er det nyttig å tenke på at kommunene i prinsippet kan organisere seg slik som i dag selv om de slår seg sammen. Det bør ikke være nødvendig å organisere seg til høyere kostnader.

Store avstander kan derimot være et klart hinder for å organisere seg vekk fra smådriftsulempene. Om en sammenslutning av flere distriktskommuner medfører tap av et antall basistilskudd, kan det være at den innsparingseffekten som systemet legger opp til, ikke lar seg gjennomføre. På kort (og mellomlang) sikt redde imidlertid denne situasjonen av inndelingstilskuddet som sørger for at kommunene får beholde de opprinnelige basistilskuddene fullt ut i femten år med en nedtrapping de påfølgende fem årene. Slik sett har vi rimelig god tid til å vurdere aktuelle løsninger.

Dersom reformen fører til at de aller fleste kommunene har mer enn ti tusen innbyggere, er det naturlig å fjerne basistilskuddet. Eventuelle smådriftsulempene vil fortsatt kunne eksistere på grunn av store avstander og spredt bebyggelse, men dette bør kompenseres gjennom bosettingskriterier.

1. Innledning

1.1 Formål og bakgrunn for prosjektet

Denne rapporten handler om inntektssystemet for kommunene og hvordan en kommunestrukturreform kan komme til å påvirke systemets evne til å fordele ressurser på en hensiktsmessig måte. En større strukturereform vil endre kommunene og kanskje også kommunenes oppgaver, og det er viktig at inntektssystemet er i stand til å fange opp disse endringene og fordele ressurser i tråd med behovene i en ny kommunestruktur. I tillegg vil kommunestrukturendringer påvirke den ressursfordelingen som skjer gjennom inntektssystemet uten at dette nødvendigvis reflekterer reelle endringer i utgiftsbehov.

På den annen side er det mye som vil være uendret selv om kommunegrensene endres. Mennesker vil i stor grad bo der de bor i dag, og ha behov for de samme tjenestene som i dag. Det primære formålet med denne rapporten er å gi en oversikt over hva som endres, og hva som ikke endres, som følge av en kommunestrukturreform. Noe kan med ganske stor sikkerhet fastslås med bakgrunn i det vi vet fra dagens inntektssystem og kommunestruktur. Andre effekter vil være mer usikre fordi de avhenger av hvilke kommuner som ender opp med å slå seg sammen, og hvordan kostnadsstrukturen blir i disse nye kommunene.

For de elementene som endres, vil vi se nærmere på behovet for å tilpasse systemet i tråd med en fremtidig kommunestruktur med færre og større kommuner. Til slutt vil vi skissere hvilke muligheter det er for å gjøre slike tilpasninger så lenge ny kommunestruktur og tilhørende kostnadsbilde er ukjent. Det vil trolig gå lang tid før de nye kommunene har rukket å omstrukturere seg og tilpasset seg sin langsiktige kostnadsstruktur. I overgangsperioden er det tvilsomt om det langsiktige utgiftsbehovet kan analyseres ut fra kommunenes løpende ressursbruk.

1.2 Inntektssystemet

Norske kommuner har ansvar for å tilby en rekke velferdsgoder til befolkningen, men utgangspunktet for å tilby disse tjenestene er ulikt. Ulikt inntektsnivå hos innbyggerne gir ulikt skattegrunnlag og store forskjeller i kommunenes ressursnivå. Samtidig bidrar ulikheter i befolknings sammensetningen og bosettingsstrukturen til at utgiftene ved å produsere velferdsgodene varierer. Formålet med inntektssystemet er å omfordele ressursene etter behov og legge til rette for at alle kommuner kan tilby et likeverdig tilbud innen de tjenestene som er lovpålagt.

Kommuner og fylkeskommuner får inntekter fra lokale skatter, rammeoverføringer fra staten, øremerkede tilskudd fra staten og lokale avgifter og gebyrer. Av disse inngår rammeoverføringer og lokal skattlegging av inntekt og formue i inntektssystemet. Eiendomsskatt og inntekter fra kraftproduksjon gir enkelte kommuner betydelige ressurser som ikke omfordeles. Samtidig tildeles midlene uten føringer slik at kommunene selv kan velge hvordan ressursene skal prioriteres.

Inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen er de to mest sentrale delene av inntektssystemet. Inntektsutjevningen omfordeler midler fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med

lave skatteinntekter. For skatteinntekter over landsgjennomsnittet (målt per innbygger) trekkes 60 %. Tilsvarende får kommuner med lave skatteinntekter kompensert 60 % av avviket mot landsgjennomsnittet. I tillegg gis kommuner med skatteinntekter under 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av avviket mellom sitt skattenivå og grensen på 90 %.

Utgiftsutjevningen omfordeler midler fra lettdrevne til tungdrevne kommuner. Ved hjelp av kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier beregnes hver enkelt kommunes utgiftsbehov per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet. Utgiftsbehov over landsgjennomsnittet kompenseres 100 % gjennom trekk fra kommuner med utgiftsbehov under landsgjennomsnittet. Systemet er utformet slik at kommunenes prioritering og organisering av tjenestene ikke skal påvirke ressursfordelingen.

I tillegg til inntektstiljevningen og utgiftstiljevningen inneholder inntektssystemet også et sett av regionalpolitiske tilskudd, skjønnsmidler, overgangsordninger og et inndelingstilskudd. De regionalpolitiske tilskuddene er utformet for å støtte kommuner som antas å ha særlige utfordringer, enten det er befolkningsnedgang, sterk befolkningsvekst, distriktsutfordringer eller storbyutfordringer. Disse elementene er i større grad basert på politiske argumenter sammenlignet med utgiftstiljevningen som er mer økonomifaglig begrunnet. Noen av tilskuddene har som formål å kompensere for utgifter som ikke dekkes av utgiftstiljevningen, mens andre tilskudd bidrar til forskjeller i kommuneinntekt som er ønsket ut fra distriktpolitiske mål.

1.3 Betydningen av kommunestrukturendringer - problemstillinger

Den reformen som er skissert, vil gi betydelige endringer i kommunestrukturen. 15000 innbyggere er nevnt som en nedre grense for kommunestørrelse for å sikre innbyggerne gode kommunale tjenester, men ca. 350 kommuner har i dag færre enn 15000 innbyggere. 225 kommuner har færre enn 5000 innbyggere. I enkelte områder med spredt bosetting og lange avstander er det klart at målet om minst 15000 innbyggere vil være uhensiktsmessig. NIVI Analyse har utarbeidet et forslag til ny kommunestruktur hvor dagens 428 kommuner reduseres til 105 regionkommuner (NIVI, 2013). Selv med en slik omfattende reform ender vi opp med flere enn 20 regionkommuner hvor innbyggertallet er lavere enn 15000.¹

Med 105 regionkommuner øker også gjennomsnittlig landareal blant de fem geografisk største kommunene fra 5370 til 11705. Mens 2,6 % av dagens kommuner har landareal over 3000 kvadratkilometer, vil dette gjelde 37,1 % av regionkommunene til NIVI. Disse tallene gir en illustrasjon av de store endringene som strukturreformen legger opp til.

Men reformen kan også illustreres på en måte som gir et ganske annet bilde. Mens andelen innbyggere som er 80 år og eldre, i dag varierer mellom 1,6 % og 10,9 %, vil tilsvarende variasjon blant 105 regionkommuner være fra 2,2 % til 7,8 %. Skattenivå per innbygger varierer i dag fra 14750 til 72000 kroner, mens dette vil endre seg til en variasjon mellom 17500 og 38100.² Tilsvarende vil også variasjonen i antall innbyggere per kvadratkilometer nødvendigvis bli mindre når

¹ I tråd med etablert praksis er omtale av *kommunestørrelse* i denne rapporten knyttet til innbyggertall med mindre noe annet er eksplisitt uttrykt.

² Skatt på inntekt og formue (2013-tall)

kommunene slår seg sammen, selv om totalt areal øker. Det blir dermed viktig å få frem hva som er kostnadsdrivende, og som dermed har betydning for treffsikkerheten til inntektssystemet.

Følgende problemstillinger vil bli belyst i denne rapporten:

1. Hvordan vil endret kommunestruktur påvirke den fordelingen av ressurser som skjer gjennom inntektssystemet, og i hvilken grad kan disse endringene i ressursfordelingen antas å sammenfalle med reelle endringer i utgiftsbehov?
2. I hvilken grad er dagens kostnadsnøkler påvirket av dagens kommunestruktur, og kan kostnadsnøklerne antas å være relevante for en ny kommunestruktur?
3. Hvis det er behov for nye kostnadsnøkler, hvordan kan disse konstrueres så lenge ny kommunestruktur og kostnadsstruktur er ukjent?
4. Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for inntektsutjevning?
5. Vil endret kommunestruktur endre behovet eller kreve en annen modell for regionalpolitiske tilskudd?
6. Hvordan kan oppgavedifferensiering håndteres i inntektssystemet?

Rapporten omfatter sju kapitler i tillegg til denne innledningen. Kapittel 2 gir utfyllende bakgrunnsinformasjon om inntektssystemet, mens kapittel 3 gir en beskrivelse av hovedtrekkene ved de danske og svenske inntektssystemene. Kapitlene 4 og 5 omhandler utgiftsutjevningen, som er det mest kompliserte elementet i inntektssystemet. I kapittel 4 analyseres hvordan en strukturreform kan komme til å påvirke ressursfordelingen gjennom utgiftsutjevningen slik denne er utformet i dag. I hvilken grad vil de nye kommunenes beregnede utgiftsbehov være en videreføring av inntektene til de opprinnelige kommunene? Hvilke elementer i kostnadsnøklerne medfører endret ressursfordeling, og er det rimelig å anta at disse endringene gjenspeiler reelle kostnadsendringer?

Kapittel 5 omhandler den reelle kostnadsstrukturen blant dagens kommuner og hvordan en reform kan tenkes å påvirke de reelle kostnadene. Spørsmålet er om dagens kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen kan antas å være relevant når kommunestrukturen endres betraktelig. Vi tar utgangspunkt i de statistiske analysene som gir grunnlag for dagens kostnadsnøkler, og analyserer i hvilken grad kostnadsnøklerne består av kriterier som har generell relevans, uavhengig av kommunestørrelse. Hvis kostnadsnøklerne primært består av kriterier som beskriver kostnadsvariasjon mellom små kommuner, kan det være behov for å lage nye kostnadsnøkler. Til slutt i kapittel 5 diskuterer vi mulighetene for å lage slike nye kostnadsnøkler i en situasjon hvor ny kommunestruktur og tilhørende kostnadsstruktur er ukjent. Utgiftsbehovet har tradisjonelt blitt beregnet gjennom analyser av systematiske forskjeller i kommunenes fordeling av ressurser mellom sektorene, og for den fremtidige kommunestrukturen er denne ressursbruken foreløpig ukjent. Sannsynligvis vil de også være ukjent i ganske lang tid fremover ettersom bruk av ressurser de første årene etter sammenslåing vil være preget av både tidligere organisering og omstillingskostnader. Det er naturlig at kapittel 5 gir færre klare svar enn kapittel 4 ettersom kostnadsstrukturen i en ny kommunestruktur i utgangspunktet vil være ukjent.

I kapittel 6 ser vi på inntektsutjevningen og hvordan denne virker i dagens kommunestruktur og i en alternativ struktur med 105 regionkommuner. Strukturreformen vil i seg selv virke utjevne på inntektsnivået. I kapittel 7 har vi samlet omtalen av oppgavedifferensiering og regionalpolitiske tilskudd. Kapittel 8 oppsummerer med omtale av de seks problemstillingene og en avsluttende generell diskusjon.

2. Bakgrunnsinformasjon om det norske inntektssystemet

I dette avsnittet gir vi en innledende oversikt over hvordan det norske inntektssystemet er utformet. Det gir ingen fullstendig beskrivelse av inntektssystemet, men gir noe informasjon og diskusjoner som kan være nyttig å ha med i den videre lesingen av rapporten.

2.1 Beskrivende statistikk

Tabell 1 viser variasjonskoeffisienter (standardavvik delt på gjennomsnitt) for kriterieverdiene i dagens kostnadsnøkler. Variasjonen er beregnet for dagens kommunestruktur og NIVIs 105 regionkommuner. Gjennomsnittsverdier av kriteriene er vist i vedlegg, Tabell A. Regionkommunene er vist i vedlegg, Tabell B.

Den siste kolonnen i Tabell 1 viser variasjonen blant de 105 regionkommunene relativt til variasjonen blant dagens kommuner. For samtlige kriterier blir variasjonen mindre i ny kommunestruktur. Dessverre har vi ikke tall for kriteriene Sone og Nabo i ny kommunestruktur. Kriterieverdiene må beregnes spesielt for hver nye kommune, noe det ikke er tid og ressurser til innenfor dette prosjektet. Dette er kanskje de mest interessante variablene fordi det er disse variablene som skal fange opp kostnadseffekten av bosettingsstrukturen når kommunene slås sammen. Samtidig vet vi at disse kriteriene først og fremst fanger opp bosettingsstruktur i og mellom soner innenfor kommunene, mens de i mindre grad påvirkes av den mest iøynefallende endringen i en stor strukturreform, nemlig at de totale avstandene i kommunene blir større.

Tabell 2 viser statistikk for Sone og Nabo som gir noe innsikt i hvordan kriterieverdiene henger varierer med kommunestørrelse og type bosetting. Tabellen viser gjennomsnitt og variasjon for Sone og Nabo i kommuner med henholdsvis lavt og høyt innbyggertall og kommuner med tett og spredt bosetting. Ved sammenslåing vil kommunestørrelsen målt ved innbyggertall endre seg, mens graden av bosetting i tettbygd og spredtbygd strøk vil bli et innbyggerveid gjennomsnitt av tilsvarende variabel i de opprinnelige kommunene. For begge kriterier har store kommuner gjennomgående lavere verdi på kriteriene (målt per innbygger) enn små kommuner, og tettbygde kommuner har lavere verdi enn spredtbygde kommuner. Variasjonen i kriterieverdi er også større blant små kommuner enn blant store kommuner. Variasjonen er derimot ganske lik blant spredtbygde- og tettbygde kommuner.

Tabell 1 Variasjonskoeffisienter for kriteriene i to kommunestrukturer (kriteriene er målt per innbygger)^a

Kriterium	Dagens struktur	NIVI 105	Relativ 105/428
0-1 år	0,22	0,15	67 %
2-5 år	0,19	0,12	64 %
6-15 år	0,11	0,07	65 %
16-22 år	0,10	0,07	63 %
23-66 år	0,04	0,03	82 %
67-79 år	0,20	0,15	73 %
80-89 år	0,27	0,20	74 %
over 90 år	0,39	0,26	68 %
Basistillegg	1,21	0,70	58 %
Sone	0,94	.	.
Nabo	0,78	.	.
Landbrukskriterium	0,74	0,69	94 %
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia	0,49	0,28	57 %
Norskfødte med innv.-foreld. 6-15 år ekskl. Skand.	1,25	1,02	82 %
Flytninger uten integreringstilskudd	1,01	0,71	71 %
Dødlighet	0,16	0,09	60 %
Barn 0-15 med enslige forsørgere	0,24	0,16	65 %
Lavinntekt	0,31	0,26	82 %
Uføre 18-49 år	0,34	0,26	79 %
Opphopningsindeks	0,73	0,61	83 %
Urbanitetskriterium	0,25	0,19	78 %
PU over 16 år	0,48	0,27	57 %
Ikke-gifte 67 år og over	0,27	0,20	72 %
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,38	0,20	53 %
Innbyggere med høyere utdanning	0,25	0,22	89 %

^a Variasjonskoeffisienter er standardavvik som er normalisert ved å dele på gjennomsnittsverdien

Tabell 2 Statistikk for sone og nabo (kriterieverdi målt per innbygger i kommunen)

	Sone		Nabo	
	Gjennomsnitt kriterieverdi	Variasjonskoeffisient	Gjennomsnitt kriterieverdi	Variasjonskoeffisient
Store kommuner målt etter innbyggertall (n=114)	3,38	0,57	1,68	0,41
Små kommuner målt etter innbyggertall (n=314)	9,41	0,84	4,23	0,69
Tettbygde kommuner (n=216)	4,69	0,76	2,29	0,70
Spredtbygde kommuner (n=212)	10,97	0,80	4,84	0,64

Tabell 3 viser hvordan kostnader og inntekter fordeler seg mellom kommuner med høyt og lavt innbyggertall. Små kommuner har høyere utgifter per innbygger enn store kommuner, med unntak av sosialtjenestene og barnehagesektoren. Dette er tjenester hvor stordriftsfordelene er små samtidig som behovene kanskje er større i større og mer urbane kommuner.

I likhet med Sonekriteriet og Nabokriteriet er også kostnadsstrukturen i en fremtidig kommunestruktur ukjent. Tabell 3 viser at utgifts- og inntektsvariasjonen er betydelig mindre blant dagens store kommuner sammenlignet med små kommuner.

Tabell 3 Kostnader og inntekter per innbygger fordelt på små og store kommuner målt etter innbyggertall og i 105 regionkommuner, Kostra 2013

	Sektor (funksjoner)	Små kommuner (n=313)		Store kommuner * (n=113)	
		Gjennomsnitt	Variasjonskoeffisient	Gjennomsnitt	Variasjonskoeffisient
Korrigerede brutto driftsutgifter (minus avskrivninger)	Administrasjon (100, 110, 120, 121, 130, 180)	7996	0,54	3557	0,21
	Grunnskole (202, 213, 214, 215, 222, 383)	16508	0,20	13567	0,11
	Helse (232, 233, 241)	4484	0,46	2416	0,22
	Barnevern (244, 251, 252)	2246	0,91	2093	0,26
	Sosialhjelp (242, 243, 281)	1629	0,49	1998	0,31
	Pleie og omsorg (234, 253, 254, 261)	25156	0,26	17394	0,18
	Barnehage (201, 211, 221)	7435	0,21	8189	0,14
	Frie inntekter	58419	0,19	45764	0,05
Brutto driftsinntekter	92719	0,26	66965	0,10	

* Ekskl. Oslo

2.2 Utgiftsutjevningen – prinsipper og metode

Alle norske kommuner har i utgangspunktet de samme oppgavene. En del oppgaver er pålagt av staten og regnes som såkalte nasjonale velferdsoppgaver. Selv om oppgavene er de samme, vil kostnaden knyttet til å løse disse oppgavene variere. For eksempel vil behovet for å prioritere grunnskole avhenge av andelen barn i grunnskolealder. Videre vil kostnaden per elev avhenge av bosettingsstruktur, kvalitet og kostnadseffektivitet. Ekstrakostnader som skyldes høy kvalitet eller lav effektivitet må kommunen selv sørge for å finansiere. Derimot er det rimelig at kommunen får kompensasjon for å ha mange innbyggere i skolealder eller en bosettingsstruktur som begrenser effektivitetspotensialet. Slike faktorer som kommunen ikke kan velge seg bort fra, bestemmer kommunens utgiftsbehov. Utgiftsutjevningens oppgave er å omfordele midler fra kommuner med lavt utgiftsbehov til kommuner med høyt utgiftsbehov.

Omfordelingen skjer ved bruk av en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen består av et sett med kriterier, for eksempel antall innbyggere i grunnskolealder, og hvert kriterium har sin vekt. Vektene gjenspeiler den relative kostnadmessige betydningen av det enkelte kriterium, og summen av vektene i kostnadsnøkkelen summerer seg til 1. Tilsvarende vil en kommune med gjennomsnittlig utgiftsbehov få beregnet en kostnadsindeks med verdi 1 og motta ressurser tilsvarende det gjennomsnittlige utgiftsbehovet. Kommuner med høy verdi på kostnadsindeksen vil motta et høyere tilskudd per innbygger på bekostning av kommuner med lav kostnadsindeks. Siden alt relaterer seg til landsgjennomsnittet, går systemet som helhet i null.

Den samlede kostnadsnøkkelen er bygget opp av delkostnadsnøkler for sektorene administrasjon, landbruk og miljø, grunnskole, helse, barnevern, sosialhjelp, pleie og omsorg og barnehage. Dette er de sektorene som anses å være nasjonale velferdsoppgaver. Vektene i den samlede nøkkelen er bestemt av det enkelte kriteriums vekt i de ulike delkostnadsnøklerne og tjenestesektorenes andel av det samlede utgiftsbehovet.

Kostnadsnøklerne fastsettes i hovedsak på grunnlag av statistiske analyser av kommunenes regnskapsførte utgifter. En alternativ metode er å benytte normative modeller for utgiftsbehov. Normative metoder er ikke benyttet for dagens kostnadsnøkler, men har tidligere vært brukt i skolesektoren. De metodiske prinsippene som ligger til grunn for kostnadsnøklerne, er nærmere beskrevet i avsnitt 2.2.3.

2.2.1 Behovskriterier og enhetskostnadskriterier

Kriteriene i utgiftsutjevningen kan deles inn i to kategorier, behovskriterier og enhetskostnadskriterier. De fleste kriteriene er behovskriterier som måler behovet for de kommunale tjenestene, for eksempel andel innbyggere i ulike aldersgrupper, antall uføre, flyktninger uten integreringstilskudd, opphopningsindeksen og så videre. Enhetskostnadskriteriene er derimot variabler som påvirker kostnaden ved å tilby tjenesten til den enkelte bruker, for eksempel kostnad per elev i grunnskolen. Denne gruppen av kriterier består av reisetidskriteriene Sone og Nabo og basiskriteriet.

Skillet mellom disse to kategoriene av kriterier er sentralt for de problemstillingene vi analyserer i denne rapporten fordi kommunestrukturendringer må forventes å ha ulik effekt på behov og på enhetskostnader. Det er ingen grunn til å forvente at befolkningens behov for tjenester påvirkes av endringer av kommunegrensene. Derimot kan det tenkes at kommunesammenslåing legger til rette

for mer kostnadseffektiv produksjon av enkelte tjenester. Mest åpenbart er dette i administrasjonssektoren, hvor dagens kommunestruktur avslører ganske klare smådriftsulemper. Basiskriteriet sørger for å kompensere for smådriftsulemper ved at hver kommune mottar et beløp uavhengig av innbyggertall.

I tillegg til administrasjonssektoren inngår basiskriteriet i grunnskolen, helsesektoren og pleie og omsorg. Det har vært diskutert om det er riktig å kompensere for smådriftsulemper på kommunenivå, siden de fleste kommuner i prinsippet kan unngå disse ulempene ved å slå seg sammen med andre.³

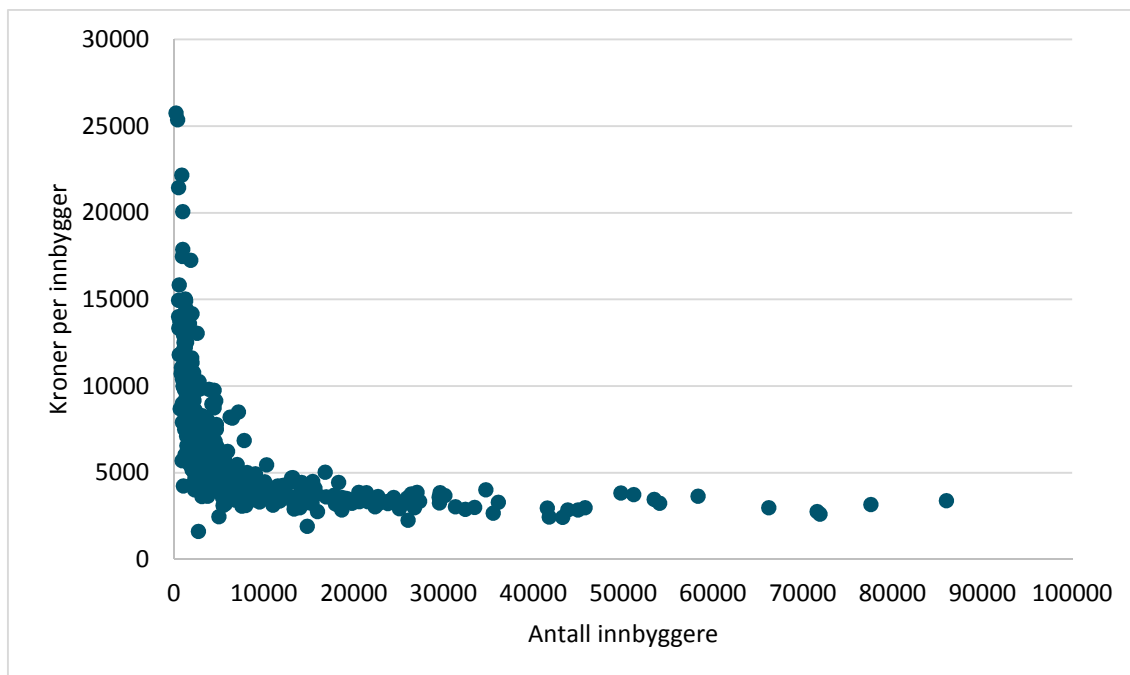
I utgangspunktet har basiskriteriet, gjennom sin utforming, en klar negativ effekt på insentivene til kommunesammenslåing fordi en gruppe av kommuner som slår seg sammen, blir sittende igjen med kun ett basiskriterium i etterkant. Det samme gjelder for de regionalpolitiske tilskuddene som helt eller delvis består av tilskudd som gis som et gitt beløp per kommune. De disinsentiver til sammenslåing dette skaper, blir delvis korrigert gjennom inndelingstilskuddet som tildeles alle kommuner som slår seg sammen: I femten år etter sammenslåing får den nye kommunen et inndelingstilskudd tilsvarende bortfallet av basistilskudd (og eventuelle regionalpolitiske tilskudd). I tillegg trappes inndelingstilskuddet ned til null over de påfølgende fem årene.

2.2.2 Smådriftsulemper på hhv. kommunenivå og tjenestesektornivå

Som kommentert i forrige underavsnitt, gis basistilskuddet som et gitt beløp per kommune. Dette sørger dermed for å gi dekning for smådriftsulemper ved at små kommuner får høyere inntekt per innbygger enn store. Vi får dermed en avtagende finansiering per innbygger, som i prinsippet kan tilpasses slik at graden av ufrivillige smådriftsulemper for småkommunene blir kompensert.

Basistilskuddet inngår med størst vekt i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. Nedenfor vises et plott av brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger i 2013, der alle kommuner fra de minste og opptil 100.000 innbyggere vises i figuren.

³ Se kapittel 11 i NOU 2005:18.



Figur 1. Brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, 2013. Kommuner med innbyggere opp til 100 000. Kilde: SSB.NO, Tabell: 04681: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 3 (K).

Vi ser at driftsutgiftene til administrasjon konvergerer mot et nivå omkring 3000 kroner per innbygger etter hvert som innbyggertallet passerer 10-15 tusen innbyggere. Småkommuner kan imidlertid ha langt høyere administrasjonsutgifter per innbygger, i enkelte tilfeller over 20 000 kroner per innbygger for de mest utpregede småkommunene.

Underliggende kostnader med den strukturen Figur 1 viser, lar seg fange opp relativt godt av et basistilskudd kombinert med et gitt tilskudd per innbygger. Hvis eksempelvis fem tidligere småkommuner slår seg sammen og blir fem ganger større, er det å forvente at administrasjonen av den sammenslåtte kommunen vil realisere betydelige stordriftsfordeler sammenlignet med de tidligere fem småkommunene. Det at den sammenslåtte kommunen mister fire basistilskudd blir da «riktig» gitt at de potensielle stordriftsfordelene faktisk kan realiseres på litt sikt. Inndelingstilskuddet på 15 + 5 år gir en relativt romslig gjennomføringsperiode for å få realisert de potensielle stordriftsfordelene. I et tilfelle som dette kan vi si at smådriftsulempene er genuint knyttet til antall innbyggere i kommunen, dvs. knyttet til selve kommunens størrelse. Når kommunene blir større, blir dermed også smådriftsulempene tilsvarende mindre. Kommuneadministrasjon er det mest nærliggende eksemplet på dette, hvilket da også figuren ovenfor gir en god illustrasjon på.⁴

Forløpet til kostnadene per innbygger i Figur 1 trekker isolert sett i retning av at en ikke trenger noe basistilskudd overhodet så lenge alle kommuner er over en viss størrelse. Den fallende delen

⁴ Det bør påpekes at sammenhengen i kostnadsnøklerne ikke er så rett fram som vår enkle illustrasjon av sammenhengen mellom innbyggertall og kostnader per innbygger i Figur 1. Eksempelvis har småkommuner også høyere gjennomsnittlig inntekt per innbygger enn de mer folkerike kommunene. Mer inntekter gir også høyere utgifter, alt annet likt. Når man skal konstruere kostnadsnøkler for å måle graden av smådriftsulempene og «kalibrere» basistilskuddets størrelse, vil man derfor bl.a. korrigere for inntektsvariasjon. Det blir dermed effekten av innbyggertall – korrigert for andre sentrale kjennetegn som inntektsnivå (multivariat analyse) – man ønsker å gi kompensasjon for, ikke den bivariate sammenhengen vi får fram i et enkelt plott slik som Figur 1.

av forløpet for kostnad per innbygger ser i stor grad ut til å være over når kommunen passerer 10-15 000 innbyggere. Hvis en framtidig kommunestruktur kun består av kommuner med 15-20 tusen innbyggere, vil således behovet for et basistilskudd synes lite, jf. også den danske 2007-reformen der basistilskuddet ble fjernet og erstattet av et nytt reiseavstandskriterium. For en nærmere omtale av dette se avsnitt 3.2.

På andre deler av kommunenes tjenesteproduksjon kan det imidlertid være mer diskutabelt om flere innbyggere i seg selv vil bidra i særlig grad til å redusere smådriftsulempene. Kommunale tjenester som skoler og barnehager må opp i et visst antall elever eller barn for å komme opp i kostnadseffektiv skala. I kommuner med få innbyggere er det for få barn i barnehagealder og grunnskolealder til å drive kostnadseffektive enheter. Derfor blir kostnadene per elev eller barnehagebarn høyere.

Spørsmålet er hvorvidt sammenslåing med andre kommuner vil gjøre at små skoler og barnehager legges ned og erstattes av mer kostnadseffektive og større enheter. Dersom det er store avstander mellom bygder og grender i den nye sammenslåtte kommunen, kan reiseavstander for brukerne til og fra hjemsted og skole/barnehage gjøre at det bare i liten grad er aktuelt å redusere antall lokale skoler eller barnehager. Smådriftsulempene er i så fall i mindre grad knyttet til antall innbyggere i kommunen. Smådriftsulempene kan dermed komme til å bestå, også etter at tidligere småkommuner har slått seg sammen. Det er skalaen på selve tjenesteenhetene – antall elever per skole og antall barn per barnehage – som er det sentrale, ikke antall innbyggere i kommunen.

Det kan altså være sentralt å skille mellom smådriftsulemper som er genuint knyttet til antall innbyggere i kommunen, på den ene siden og smådriftsulemper som er knyttet til antall spesifikke brukere av en kommunal tjenesteenhet som eksempelvis en skole, på den andre. I de mest utpregede utkantkommunene kan avstandene og reiseavstandene bli så store at det bare i liten grad vil bli aktuelt å samle driftsenheter til større og mer kostnadseffektive enheter. I slike tilfeller kan det være at et nytt inntektssystem vil trenge supplement av nye kriterier knyttet til bosettingsstruktur og reiseavstander.

2.2.3 Beregning av kostnadsnøkler – metode

Dagens kostnadsnøkkel er konstruert på bakgrunn av statistiske analyser. Analysene er konstruert for å avsløre allmenngyldige sammenhenger mellom aktuelle kostnadsfaktorer og kommunenes ressursfordeling mellom sektorene. Tanken er at når kostnadsfaktorene systematisk korrelerer med kommunenes utgifter, så avslører denne korrelasjonen et underliggende utgiftsbehov.

Alternativet til statistiske metoder er å bruke normative modeller. Med utgangspunkt i en ønsket tjenestestandard beregner man seg frem til hva det vil koste å tilby tjenesten. En slik modell ble tidligere brukt for grunnskolesektoren. Med utgangspunkt i kommunestørrelse, bosettingsmønster og regler for klassedeling ble nødvendig antall skoler og skolestørrelse beregnet med et påfølgende anslått utgiftsbehov. Etter at klassedelingsreglene ble fjernet, fant Inntektssystemutvalget i 2005 ut at den normative modellen var mindre relevant. Normative modeller bør i utgangspunktet baseres på reelle fastsatte normer for tjenestenivå.

For det norske inntektssystemet har det i hovedsak vært benyttet to typer statistiske modeller. Hovedstrategien har vært å benytte partielle modeller som analyserer de ulike tjenestesektorene separat. Disse modellene tar ikke eksplisitt hensyn til at høy prioritering av en sektor må bety lavere prioritering av andre sektorer. Det tas likevel hensyn til at kommunene må prioritere ved at det

kontrolleres for kommunenes inntektsnivå. En analyserer dermed om en kommune bruker en høy eller lav andel av inntektene til den aktuelle sektoren.

Den alternative statistiske modellstrategien har vært å analysere alle sektorene simultant. Disse analysene har vært gjennomført av Statistisk sentralbyrå med KOMMODE-modellen. Denne modellen tar hensyn til at budsjettprioriteringene til én sektor påvirkes av andre sektorer. Fordelen er at den simultane modelleringen er bedre egnet til å fange opp den effekten av faktorer som påvirker kostnadene i flere sektorer. Modellen er samtidig mer avhengig av at sentrale kostnadsfaktorer ikke er utelatt eller feilspesifisert, og krever noen flere antakelser om hvilke faktorer som styrer det underliggende utgiftsbehovet i de ulike sektorene. Se Kommuneproposisjonen 2011 for en oppsummering av diskusjonen om valget mellom partielle og simultane modeller.⁵

De statistiske analysene brukes både til å vurdere hvilke kriterier som skal inkluderes i kostnadsnøkklene, og hvilken vekt det enkelte kriteriet skal ha. Gitt at kriteriet oppfyller kravene om validitet og objektivitet, er det normalt den statistiske signifikansen som avgjør om et kriterium inkluderes. Statistisk signifikans er et mål på sannsynligheten for at det er en reell samvariasjon mellom forklaringsfaktoren og utgiftene slik at resultatene ikke skyldes tilfeldig variasjon. Vektene til de kriteriene som inkluderes, er fastsatt på bakgrunn av de estimerte parameterverdiene, det vil si den gjennomsnittlige samvariasjonen mellom forklaringsfaktoren og utgiftene.

Kriterievektene, V , i utgiftsutjevningens delkostnadsnøkler er konstruert fra tre elementer.

$$V = \frac{b}{B} K \quad (1)$$

Parameteren b er den estimerte koeffisienten fra regresjonsanalysen. B er summen av utgifter i sektoren, det vil si den avhengige variabelen i regresjonen som fastsetter b . Brøken b/B måler dermed den relative endringen i utgifter når kriterieverdien øker med 1. K er summen av det aktuelle kriteriet på landsbasis. For kriteriet antall innbyggere 6-15 år vil det si at K tilsvarer landets samlede antall innbyggere i grunnskolealder. For basiskriteriet er verdien av K 428 med dagens kommunestruktur. Den beregnede kriterievekten V er dermed et mål på hvor stor andel av det totale utgiftsbehovet i sektoren som bestemmes av dette kriteriet. Delkostnadsnøkklene aggregeres så til den totale kostnadsnøkkel ved at kriterievektene ganges med sektorens andel av netto driftsutgifter. Basiskriteriets vekt på 0,0230 angir dermed at 2,3 % av det totale utgiftsbehovet bestemmes av basiskriteriet og variasjonen i kriterieverdi per innbygger omfordeler dermed 2,3 % av utgiftsbehovet per innbygger.⁶

Til tross for at kostnadsnøkklene tilsynelatende er basert på strenge statistiske metoder, er det i praksis gjort en rekke mer eller mindre skjønnsmessige vurderinger. Estimerer er hentet delvis fra partielle modeller og delvis fra den simultane modellen. I enkelte tilfeller er vektene basert på den regnskapsførte kostnadsfordelingen mellom ulike grupper i tilfeller hvor regnskapet skiller mellom disse, for eksempel helseutgifter til personer over og under 22 år. I en del tilfeller hvor aktuelle kriterier korrelerer sterkt, er den samlede målte effekten fordelt likt på kriteriene. Generelt er kostnadsvariasjon som ikke forklares av øvrige kriterier, lagt til andelen innbyggere i den aldersgruppen som anses å være mest aktuell for tjenesten, selv om denne variabelen ikke nødvendigvis har

⁵ Kommunal- og regionaldepartementet, 2009-2010.

⁶ Eksempel: En kommune hvor basiskriteriet målt per innbygger ($1/\text{antall innbyggere i kommunen}$) er 10 % høyere enn landsgjennomsnittet ($428/\text{antall innbyggere i landet}$), får dermed beregnet 2,3 promille høyere totalt utgiftsbehov per innbygger. I 2015 vil det si 107 kroner per innbygger.

en tilsvarende statistisk forklaringskraft. Disse detaljene er beskrevet i Kommuneproposisjonen 2011 (St.prp. nr. 124 (2009-2010)).

Årsaken til de skjønsmessige avgjørelsene ligger i en erkjennelse av at de statistiske modellene ikke kan forventes å gi perfekte estimater på det underliggende utgiftsbehovet. Generelt er det utfordrende å etablere presise statistiske modeller for norske kommuner fordi disse utgjør en svært heterogen populasjon. I inntektssystemsammenheng er det i tillegg et mål at modellene skal være forholdsvis enkle, noe som nødvendigvis også vil gå ut over presisjonen. Dette betyr for det første at en streng metodisk diskusjon av problemstillingene knyttet til strukturreform ikke nødvendigvis gir fullstendige svar på problemstillingene ettersom det i praksis vil gjøres en del vurderinger mellom de statistiske estimatene og den endelige kostnadsnøkkelen. For det andre gir det noe bedre håp om at kostnadsnøkklene kan fornyes dersom dette viser seg nødvendig. Praksis er allerede i dag rimelig pragmatisk når det gjelder å se etter alternative løsninger der utgangspunktet for statistiske analyser er dårlig.

3. Beskrivelse av kommunefinansieringen i Danmark og Sverige

3.1 Innledning

En del av mandatet for dette prosjektet er å gi en framstilling av finansieringsmodellen for kommunene i hhv. Danmark og Sverige. Systemet i Danmark er relevant å vurdere på grunn av at det der ble gjennomført en meget omfattende struktur- og oppgavereform med virkning fra 2007. Det er derfor en mulighet for at noen av de spørsmålene vi i Norge nå søker svar på, kan finnes ved å studere hvordan man i Danmark endret finansieringsmodellen i tråd med endret kommunestruktur og oppgavefordeling.

I Sverige har det ikke foregått større strukturreformer. Poenget med å se til Sverige er snarere å få en noe større bredde i vurderingen av hvordan finansieringssystemet – og da særlig utgiftsutjevningdelen av systemet – prinsipielt kan utformes. Vi beskriver i det følgende hovedtrekkene i hhv. Danmarks og Sveriges kommunefinansieringssystem. Vi kommer så tilbake til noen vurderinger omkring hvilke elementer i disse finansieringsmodellene som evt. kan være aktuelle når vi konkluderer omkring hvilke endringer vi kan eller bør gjennomføre i den norske finansieringsmodellen i kapittel 8.

3.2 Den danske finansieringsreformen i 2007

Danmark gjennomførte en omfattende strukturreform med virkning fra 01.01.2007. På dette tidspunkt ble 271 tidligere kommuner slått sammen til 98 nye kommuner. Samtidig ble også de tidligere amtene nedlagt og erstattet av fem regioner. Totalt sett var dette en meget omfattende reform, som innebar hhv. en strukturreform (inndelingsreform), en oppgavereform og en finansieringsreform. Reformen ble evaluert i en bredt anlagt evaluering som la fram sin sluttrapport i 2013, jf. Økonomi- og innenriksministeriet (2013).

Før reformen ble iverksatt i 2007, ble det utnevnt et eget Finansieringsutvalg av Indenrigs- og Sundhetsministeriet som avla sin rapport i 2005, jf. Indenrigs- og Sundhetsministeriet (2005a). Finansieringsutvalget hadde som mandat å utarbeide et nytt finansieringssystem for kommunene, basert på den nye kommunestrukturen med 98 kommuner, og ta hensyn til de nye oppgavene disse større kommunene skulle få. Finansieringsutvalgets arbeid startet altså ikke med full tyngde før den nye kommunestrukturen og de nye oppgavene var kjent.

Hovedfokuset i Finansieringsutvalgets innstilling var å kostnadsberegne de nye oppgavene som ble overført til kommunene, og sørge for at tilstrekkelig ny finansiering ble overført sammen med de nye oppgavene. Størstedelen av den økte finansieringen skjedde ved rene demografiske variabler, dvs. i hovedsak etter innbyggertall eller innbyggere i bestemte aldersgrupper.

Det danske finansieringssystemet besto før reformen i 2007 av to separate ordninger for hhv. utjevning av forskjeller i beskatningsgrunnlag og utjevning av forskjeller i utgiftsbehov. Disse to ordningene var uavhengige av hverandre slik at det var mulig for en enkelt kommune å få et trekk i den ene av ordningene og et tillegg i den andre. Utjevningen av forskjeller i utgiftsbehov, «udgiftsbehovsudligningen», var basert på en beregning av hhv. aldersbestemte utgiftsbehov, sosialt betingede utgiftsbehov samt et grunntillegg som var et fast kronebeløp per kommune, DKK 7,5 mill. i 2006.

Ved reformen i 2007, gikk man så over til et nytt finansieringssystem basert på såkalt nettoutligning. I dette systemet beregnes det først et utgiftsbehov for hver kommune. Det beregnes også en skatteinntekt for hver kommune gitt at hver kommune benytter en gjennomsnittlig skatteprosent. Man beregner så det strukturelle overskuddet eller underskuddet for hver kommune, dvs. differansen mellom beregnede skatteinntekter og utgiftsbehov. Utjevningen skjer da på grunnlag av dette strukturelle overskuddet/underskuddet. I *landsudligningen* ble utjevningsgraden satt til 58 % fra 2007. Dette var høyere enn før reformen, da utjevningsgraden var på 45 %. I tillegg har man i Danmark en særskilt ordning for hovedstadsområdet, *hovedstadsudligningen*.

En annen vesentlig del av reformen var at en rekke tidligere særordninger ble fjernet. Noen andre særordninger ble imidlertid samtidig innført. Reformen inkluderte også en overgangsordning som innebar at tap/gevinst ble faset inn med maksimalt 0,2 prosent av beskatningsgrunnlaget per år i overgangsperioden.

Av størst interesse for vår problemstilling er hvordan kriteriene for beregnet utgiftsbehov ble endret av reformen. Fra 2007 ble for det første basistilskuddet avskaffet. For det andre ble det innført et nytt sett av kriterier og vekter, dels for å avspeile de nye oppgavene som ble overført, og dels for å oppnå et generelt forbedret utjevningssystem. I de nye kriteriene ble vekten på sosiale forhold økt til 30 prosent mens de rent demografiske kriteriene fikk redusert vekt til 70 prosent. Økningen i vekten på sosiale forhold skyldes flere forhold; dels at de sosiale utgiftene i kommunene allerede hadde økt forut for reformen, og dels at de nye kommunene overtok en rekke sosiale oppgaver fra de tidligere amtene.

Det er interessant å merke seg at grundtillægget eller basistilskuddet ble avskaffet i forbindelse med finansieringsreformen. Fra Finansieringsutvalgets mandat finner vi en kort setning om det som trolig er bakgrunnen for dette, nemlig at det nye «Udligningssystemet vil blive udformet med udgangspunkt i en kommunestørrelse på minimum 20.000 indbyggere. Som led heri afskaffes grundtillægget i udgiftsbehovsudligningen og erstattes af andre kriterier.»⁷ Vi antar at man da har vurdert det dit hen at dersom en ny kommunestruktur kun består av kommuner med minst 20.000 innbyggere, vil omfanget av de fleste vesentlige stordriftsfordeler allerede være uttømt. Et basistilskudd er da trolig ikke lenger vurdert som nødvendig for å fange opp at enhetskostnaden er fallende for kommuner med færre innbyggere enn 20.000. Det ble imidlertid innført et nytt reisetidskriterium som ble lagt til som det siste kriteriet i de totalt 11 kriteriene for å beregne aldersbestemte utgiftsbehov.⁸

Ut fra de beskrivelsene vi har funnet i de danske utredningene, later det ikke til at problemet med å estimere beregnet utgiftsbehov for de nye 98 store kommunene, basert på data fra de tidligere

⁷ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005a), s. 10.

⁸ De øvrige 10 kriteriene besto utelukkende av innbyggertall i ulike aldersgrupper.

271 mindre kommunene og/eller de tidligere amtene, har blitt problematisert eller omtalt. Finansieringsreformen har fått varig effekt etter 2007 i den forstand at hovedelementene i finansierings-systemet for 2015 i stor grad består slik de var i 2007. Utjevningen skjer fortsatt som en nettout-ligning av strukturelt overskudd/underskudd (= differansen mellom beregnet utgiftsbehov og be-regnet skatteinntekt gitt gjennomsnittlig skatteprosent) og utligningsgraden er beholdt på samme nivå, 58 % i landsutjevningen. Systemet for beregning av utgiftsbehov er også fortsatt bygget opp på prinsipielt samme måte som i 2007. Det har imidlertid foregått enkelte justeringer av kriteriene og vektene i løpet av perioden fra 2007 til 2015.

Vekten til de aldersbestemte kriteriene har blitt redusert fra 70 til 68 prosent, mens de sosioøko-nomiske har økt tilsvarende fra 30 til 32 prosent. De aldersbestemte kriteriene besto i 2007 av to-talt 10 alderskategorier. Aldersinndelingen har blitt gjort mer finmasket nå, og har dermed økt til totalt 15 alderskategorier fra og med antall 0-5-åringer til og med antall personer på alder 85+. Videre har de opprinnelige 12 sosioøkonomiske kriteriene blitt supplert med tre nye, og vektene på hvert kriterium har også blitt noe justert. I all hovedsak kan vi imidlertid si at systemet har vært stabilt siden reformen i 2007. For å gi en mer konkret oversikt over kriteriene og måten ut-giftsbehovet blir beregnet på i Danmark, viser vi dagens gjeldende kriterier for beregning av hhv. aldersbestemte og sosioøkonomisk relaterte utgiftsbehov i det samlede utgiftsbehovet, jf. Øko-nomi- og indenrigsministeriet (2014), s. 45-47.

Tabell 4. Oversikt over gjeldende kriterier for beregning av aldersbestemt utgiftsbehov i landsutligningen for 2015. (Kilde: Økonomi- og indenrigsministeriet, 2014).

Nr.	Kriterium	Beløp i DKK per innb.
1.	0-5-årige	62.237,64
2.	6-16-årige	78.286,20
3.	17-19-årige	31.776,41
4.	20-24-årige	20.704,75
5.	25-29-årige	23.573,51
6.	30-34-årige	25.724,51
7.	35-39-årige	23.662,92
8.	40-44-årige	25.862,55
9.	45-49-årige	27.488,94
10.	50-54-årige	30.150,12
11.	55-59-årige	33.393,62
12.	60-64-årige	34.174,46
13.	65-74-årige	26.987,32
14.	75-84-årige	53.288,50
15.	85+årige	125.021,12
16.	Reisetid	337,18 ⁹

⁹ Beløpet i reisetidskriteriet er ikke målt per innbygger men per enhet av det beregnede målet på samlet reisetid i kommu-nen. Samlet reisetid er målt som den gjennomsnittlige reisetid for en innbygger i en kommune til et område med 2000 med-borgere (både i og utenfor kommunen), ganget med kommunens innbyggertal pr. 1. januar. Metoden som er benyttet, tar utgangspunkt i et rutenett på 100x100 meter som alle innbyggeres bosted er tilordnet. Fra hver celle i dette rutenettet blir det beregnet hvor lang reisetid i alle retninger langs veinettet fra denne cellen det tar før man når 2000 mennesker. Langs veiene er fartsgrensene benyttet. Hvis reisen involverer ferjereiser, benyttes seilingstider.

Tabell 5. Oversikt over gjeldende kriterier for beregning av sosioøkonomisk indeks for 2015. (Kilde: Økonomi- og indenrigsministeriet, 2014).

Nr.	Kriterium	Vekt
1.	Antall 20-59-årige uten beskjeftigelse	19 %
2.	Antall 25-49-årige uten ervervsutdannelse	16 %
3.	Antall utleide beboelsesleiligheter	5 %
4.	Antall diagnostiserte psykiatriske	5 %
5.	Antall familier i bestemte boligtyper	15 %
6.	Antall barn i familier hvor forsørgerne har lav utdannelse	8 %
7.	Antall enslige over 65 år	2,5 %
8.	Antall personer med lav inntekt i tre ut av fire år	8 %
9.	Antall handicappede	5 %
10.	Antall innvandrere og etterkommere	3 %
11.	Antall 20-59-årige lønsmottakere med ferdigheter på grunnivå	5 %
12.	Beregnet årlig nedgang i folketallet	2 %
13.	Antall barn av enslige forsørgere	4 %
14.	Antall barn som har flyttet tre ganger	2,5 %

Kriteriene i Tabell 4 har ikke en vekt tilordnet seg, da hvert av de aldersbestemte kriteriene i stedet har en beregnet enhetskostnad per innbygger, slik at antall innbyggere i hver kategori multipliseres med gjeldende enhetskostnad for å beregne utgiftsbehovet knyttet til de demografiske variablene.

Effekten av de sosioøkonomiske variablene i Tabell 5 beregnes på en annen måte der vektene for hvert kriterium inngår sammen med hver kommunes antall av hver kategori, dividert på samlet antall av hver kategori for hele landet. For flere detaljer se s. 46 og 47 i ovenfor refererte rapport.

Konklusjon omkring den danske finansieringsreformen

Den danske utgiftsutjevningen har flere likhetstrekk med den norske. Begge systemene består i all hovedsak av etterspørselsfaktorer (demografiske variabler). Den svenske kostnadsutjevningen stikker seg på dette punktet noe ut fra de danske og norske ved å inkludere flere forhold som påvirker enhetskostnader (kostnader per bruker), jf. avsnitt 3.3 nedenfor.

Hovedfokuset i den danske finansieringsreformen har vært å overføre ny finansiering i tråd med nye oppgaver, basert på befolkningsfaktorer. I de fleste tilfeller har finansieringen fulgt nok så «mekanisk» innbyggertall i aktuell alder for de oppgaver som ble overført fra amtsnivå eller statlig nivå til de nye kommunene.

Det enkeltelementet i den danske reformen som synes å være mest interessant for vår forestående kommunereform, er trolig bortfallet av basistilskuddet. Begrunnelsen for dette synes å være at de nye danske kommunene alle ble tilstrekkelig store til at skalaen på tjenesteproduksjonen tilsier at enhetskostnaden kan antas å være tilnærmet konstant. Imidlertid ble det samtidig med bortfallet av et basistilskudd også etablert et reisetidskriterium. Dette fanger opp noe av det vi også har diskutert i avsnitt 2.2.2 ovenfor, nemlig at antall innbyggere alene ikke er tilstrekkelig til å være sikker på at stordriftsfordeler kan bli tatt ut i praksis. En mer spredtbygd og arealrik kommune må trolig drive flere (og dermed mindre) driftsenheter av type skole, barnehage m.m. enn det som er tilfelle for en kommune med samme innbyggertall, men mer bypreget bosetting. Dette forholdet har man i Danmark altså tatt hensyn til ved å innføre et reisetidskriterium, samtidig som basistilskuddet ble fjernet.

Som kjent er den norske geografien og bosettingsmønsteret nokså annerledes enn i Danmark. Denne type problemer er derfor ventelig av større betydning i Norge enn i Danmark, og en skulle dermed tro at reiseavstander vil ha større betydning for utgiftsbehovet i Norge enn i Danmark, alt annet likt. Vi vil imidlertid neppe få særlig godt grunnlag til å vurdere eller verifisere en slik antagelse ved hjelp av statistiske metoder før en ny kommunestruktur i Norge rent faktisk er etablert.

3.3 Den svenske finansieringsmodellen

3.3.1 Oversikt over systemets hovedtrekk

Inntektssystemet for kommuner og landsting (fylker) i Sverige ble revidert i 2014 og er per i dag bygget opp av fem ulike deler:¹⁰

- Inntektsutjevning
- Kostnadsutjevning
- Strukturbidrag
- Innføringsbidrag (Införandebidrag)
- Reguleringsbidrag og reguleringsavgift

Disse fem ulike delene beskrives i det følgende. Vi fokuserer i omtalene mest på kommunene og i mindre grad på landstingene selv om systemet i stor grad er felles for begge administrative nivåer.

Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen omfordeler forskjeller i «skattekraft» (definert som skattbar inntekt per innbygger) mellom kommunene. Kommune med en skattekraft på under 115 prosent av landsgjennomsnittet mottar et inntektsutjevningsbidrag, mens de med en skattekraft som overstiger 115 prosent betaler en inntektsutjevningsavgift. Det er staten som finansierer det generelle løftet fra landsgjennomsnittet til 115 prosent av landsgjennomsnittet. Kompensasjonsgraden i systemet er ikke symmetrisk rundt 115 prosent av landsgjennomsnittlig skattekraft. Kommuner med lavere skattekraft enn 115 prosent av landsgjennomsnittet blir kompensert med en kompensasjonsgrad på 95 prosent av differansen mellom egen skattekraft og 115 prosent av landsgjennomsnittet.¹¹ For kommuner som blir trukket (får en utjevningsavgift), er trekket på 60 prosent for den delen av skattekraften som går fra 115 til 125 prosent av landsgjennomsnittet, deretter er den 85 prosent. Før 2014 var trekket på 85 prosent for all inntekt over 115 prosent av landsgjennomsnittet.

Før inntektsutjevning hadde kommunene med lavest og høyest skattekraft hhv. 74 og 172 prosent av landsgjennomsnittet. Med de kompensasjonsgradene som er nevnt ovenfor, blir resultatet etter utjevning at den laveste blir løftet til snaut 113 prosent mens den høyeste blir trukket ned til drøyt 126 prosent av landsgjennomsnittet (gitt at samme skattesats benyttes i alle kommunene.) Både skatteutjevningsbidragene og skatteutjevningsavgiftene blir beregnet på basis av såkalte lensvise skattesatser som fastsettes av regjeringen. Det er altså ikke de faktiske skattesatsene i kommunene

¹⁰ Se Statskontoret (2014)

¹¹ For landstingene er den tilsvarende kompensasjonsgraden på 90 prosent.

og landstingene som legges til grunn. Dette for å unngå at kommuner og landsting har muligheter til å påvirke størrelsen på inntektsutjevningsbidrag eller –avgifter gjennom fastsettelsen av egne skattesatser.

Kostnadsutjevningen

Formålet for den svenske kostnadsutjevningen oppgis å være identisk med den norske utgiftsutjevningen: å kompensere for strukturelle behovs- og kostnadsforskjeller mellom kommuner og landsting. Med strukturelle behovs- og kostnadsforskjeller menes – også i likhet med den norske ordningen – forskjeller som kommunene og landstingene ikke selv kan påvirke. For kommunene består kostnadsutjevningen av totalt 10 delmodeller, mens kostnadsutjevningen for landstingene består av fire delmodeller. De ti delmodellene for kommunene er listet opp nedenfor:

- i. Førskole, fritidshjem (SFO) og annen pedagogisk virksomhet
- ii. Førskoleklasse og grunnskole
- iii. Videregående skole
- iv. Individ- og familieomsorg
- v. Barn og ungdom med utenlandsk bakgrunn
- vi. Eldreomsorg
- vii. Befolkningsforandringer
- viii. Bebyggelsesstruktur
- ix. Lønnskostnader
- x. Kollektivtrafikk

Fra denne listen av delmodeller ser vi at den svenske kostnadsutjevningen avviker en del fra prinsippene bak den norske utgiftsutjevningen. I den norske utgiftsutjevningen har vi et 1 til 1 forhold mellom delkostnadsnøkler og kommunale utgiftsområder (tjenestesektorer). Med dette menes at alle forhold som har med utgifter til et tjenesteområde (eksempelvis grunnskolen), blir omfattet av delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Hvis det eksempelvis blir identifisert større utgifter til grunnskole i kommuner med mange skolebarn med utenlandsk bakgrunn, blir dette altså korrigert for i delkostnadsnøkkelen for grunnskole.

I det svenske systemet ser vi at de 10 delmodellene representerer en blanding av forhold som naturlig knytter seg til én og bare én tjenestesektor (grunnskole osv.) og mer sektorovergripende forhold. Delmodell v.) med barn og ungdom med utenlandsk bakgrunn er et eksempel på et slikt sektorovergripende forhold, som i den norske modellen heller må bli fanget opp innenfor en eller flere av de ulike delkostnadsnøklerne (barnehage, grunnskole, sosial mv.). Også delmodellene vii), viii) og ix) omhandler generelle kostnadsdrivende forhold som ikke relaterer seg til delkostnader innenfor ett og bare ett kommunalt tjenesteområde.

Også når det gjelder oppbyggingen av hver delmodell, er det prinsipielle forskjeller sammenlignet med de norske delkostnadsnøklerne. De norske delkostnadsindeksene munker som kjent ut i et indekstall som så vektet opp til en total indeks vha. de enkelte utgiftsområders andeler av totale netto driftsutgifter. De svenske delmodellene er ikke bygget opp omkring indekstall men består i stedet av beregnede standardkostnader i kroner for hver delmodell. En mer konkret omtale av oppbyggingen av et utvalg av delmodellene kommer nedenfor i et eget avsnitt omkring dette.

Strukturbidraget

Strukturbidraget tildeles til kommuner (og landsting) som tidligere fikk andre tillegg i enkelte av de delmodellene som ikke lenger inngår i kostnadsutjevningen, samt til kommuner/landsting som fikk store inntektsreduksjoner i forbindelse med reformer av utjevningssystemet i 2005. Bidraget er til dels regionalpolitisk begrunnet. Følgende kriterier må være oppfylt for at en kommune kvalifiserer til å motta strukturbidrag. Det gjelder andre kriterier for landstingene, som ikke nevnes her.

- En kommune som i 2004 hadde en beregnet standardkostnad i delmodellen for svakt befolkningsgrunnlag, har rett til et bidrag med tilsvarende beløp.
- En kommune som forrige år har fått strukturbidrag for nærings- eller sysselsettingsfremmende tiltak eller for inntektsreduksjoner, har rett til et bidrag tilsvarende den del av summen av disse beløp som overstiger 0,22 prosent av det beregnede skattegrunnlaget for inneværende år.
- En særskilt kompensasjon til de kommuner som får lavere inntekter som følge av forandringene i inntektsutjevningen som trådte i kraft i 2014.

Størrelsen på strukturbidraget er basert på beregninger gjort av det svenske statistiske sentralbyrået (SCB). Bidraget gis som et fast kronebeløp per innbygger til de bidragsberettigede kommunene og blir inntil videre ikke priskorrigert. Siden beløpet per innbygger er gitt, er det således bare endret befolkning i de bidragsberettigede kommunene som gir endret totalkostnad knyttet til strukturbidraget fra år til år.

Innføringsbidraget

Hensikten med innføringsbidraget er å unngå brå forandringer i inntektene per innbygger når det innføres reformer i finansieringssystemet. Eksempelvis ble det innført et innføringsbidrag som ble trinnvis nedtrappet til og med 2010 som følge av endringene som ble innført i 2005. Fra og med 2014 har det så blitt innført et nytt tidsbegrenset innføringsbidrag i forbindelse med 2014-reformene. De kommuner og landsting som har fått en inntektsreduksjon som følge av endringene i 2014, har rett til et årlig innføringsbidrag for den delen av inntektsreduksjonen som overstiger 250 kroner per innbygger. Dette bidraget trappes så ned med 250 kroner per innbygger per år inntil det til slutt bortfaller.

Reguleringsbidrag/reguleringsavgift

Denne delen av systemet er en sluttavregning der summen av de fire ovenstående elementene skal gjøres opp mot Riksdagens anslag på samlet finansiering til kommunene og landstingene. Hvis netto sum av alle bidrag og trekk i inntektsutjevning, kostnadsutjevning, strukturbidrag og innføringsbidrag overstiger anslaget, gis det et reguleringsbidrag som et enhetlig beløp per innbygger tilsvarende differansen. I motsatt tilfelle blir det snakk om et flatt trekk i stedet for et bidrag, og det flate trekket per innbygger kalles da reguleringsavgift. I 2013 ble det et reguleringsbidrag til kommunene på kr 456 kroner per innbygger, totalt kr 4,3 mrd. For landstingene ble det motsatt, med et trekk på 213 kroner per innbygger eller totalt kr 2,3 mrd. i trekk.

3.3.2 Nærmere om kostnadsutjevningen

Vi gir her en nærmere beskrivelse av fire av de totalt 10 delmodellene i kommunenes kostnadsutjevning. Dette dels for å gi en oversikt over grunntrekkene i måten systemet er bygget opp på, og dels for å påpeke noen interessante forskjeller mot den norske utgiftsutjevningen. Vi velger da ut delmodellene for hhv. grunnskole, eldreomsorg, lønnsnivå og bebyggelsesstruktur.

Delmodell for førskoleklasse og grunnskole

Delmodellen for førskole/grunnskole består av tre hoveddeler:

- Alderskompensasjon for barn i alderen hhv. 6 år (førskoleklasse) og 7-15 år (grunnskole)
- Tillegg/trekk for forskjeller i merkostnader mellom enkeltkommuner pga. morsmålsundervisning og svensk som andrespråk.
- Tillegg/trekk for forskjeller i merkostnader mellom enkeltkommuner pga. små skoler og skoleskyss.

Standardkostnaden i delmodellen er beregnet som følger:

Standardkostnad = [(Andel 6-åringer i kommunen * gjennomsnittlig kostnad per 6-åring i landet) + (Andel barn 7-15 år i kommunen * gjennomsnittlig kostnad per 7-15 åring i landet) + tillegg/trekk for morsmålsundervisning og svensk som andrespråk + tillegg/trekk for små skoler og skoleskyss] * Prisindeks

Nærmere informasjon om enkeltelementene i delmodellen for grunnskole framgår av tabellen nedenfor:

Tabell 6. Oppbyggingen av delmodellen for grunnskole

	Årlig oppdatering	Basert på	Kilde
Alderskompensasjon			
Andel av kommunens befolkning som er hhv. 6 år og 7-15 år.	Ja	Offisiell statistikk	SCB, RTB ¹²
Gjennomsnittlig nettokostnad i landet for hhv. 6-åringer og 7-15 åringer	Ja	Offisiell statistikk	SCB, RS ¹³
Tillegg/trekk for morsmålsundervisning og svensk som andrespråk			
Andel av kommunenes befolkning som er 7-15 år med utenlandsk bakgrunn (sammenlignet med gjennomsnittet i landet)			
Normbeløp (kostnad i kr/elev)	Nei, ny verdi fra og med 2014	SOU 2011:39, basert på opplysninger fra 2009	Særskilt oppdrag

¹² Statistiska Centralbyrån, Registret över totalbefolkningen.

¹³ Statistiska Centralbyrån, Räkenskapssammandraget för kommuner.

Tillegg/trekk for små skoler og skoleskys (SSS)	Nei, nye verdier fra og med 2014	SOU 2011:39, beregninger basert på data fra 2009	Særskilt oppdrag
Merkostnaden i de enkelte kommunene for SSS			

Vi ser altså at modellen består av en blanding av nasjonale gjennomsnittskostnader som oppdateres årlig, normtall som baseres på et anslag på merkostnader knyttet til morsmålsundervisning hentet fra en særskilt analyse av dette, og en beregning av merkostnader på kommunenivå for små skoler og skoleskys. Selve delmodellen ble ikke forandret i forbindelse med reformen i 2014, men det ble foretatt en ny vurdering og oppdatering av tallene vedrørende normbeløpet per elev med utenlandsk bakgrunn og beregningene av hver kommunes merkostnader knyttet til små skoler og skoleskys.

Systemet er således sammensatt av ulike elementer der noen av elementene er nasjonale gjennomsnittskostnader som oppdateres årlig, mens andre elementer kan være normkostnader som består inntil neste revisjon (med prisjustering i mellomtiden).

Delmodell for eldreomsorg

Delmodell for eldreomsorg ble revidert i 2014 og består nå av følgende hovedelementer:

- Alderskompensasjon basert på antall personer 65 år og eldre (i fire undergrupper), en normkostnad og en justeringsfaktor
- Justering for dødelighet
- Justering for andel personer født utenfor Norden
- Justering for spredtbygdhet
- Justering for hjemmetjeneste i spredtbygde strøk

Vi går her ikke inn i detaljene vedrørende alle elementene, men viser hvordan den viktigste modulen – alderskompensasjonen – er bygget opp. Før revisjonen i 2014 var det en svært finmasket aldersinndeling som lå til grunn. Nå har aldersinndelingen blitt forenklet til tre aldersgrupper, med en normkostnad per aldersgruppe og justert for sivilstand internt i hver aldersgruppe:

Tabell 7. Normkostnader i kroner per innbygger i alder over 65 år i delmodell for eldreomsorg (fra 2014).

Aldersgruppe	65-79 år	80-89 år	90 år og over
Normkostnad gifte*	6 948	47 954	129 050
Normkostnad ugifte*	27 875	124 042	258 227

* Gifte men ikke samboende inngår i gruppen gifte. Tidligere gifte (skilte), enker og enkemenn inngår i gruppen ugifte.

Disse nye normkostnadene ble fastsatt som del av den samlede revisjonen av inntektssystemet i 2014, jf. SOU 2011:39. Selve tallene vist i tabellen er identiske med de som ble lagt fram i SOU 2011:39, og som igjen var basert på eldre data, trolig fra 2008 eller 2009.¹⁴ Det er således snakk

¹⁴ Vi har ikke funnet en presis angivelse av hvilken årgang av data analysene bak disse tallene bygger på i SOU 2011:39.

om relativt gamle tall som får virkning lenge etter at analysene ble gjennomført. Tallene blir så oppdatert til dagens prisnivå vha. en justeringsfaktor. Om justeringsfaktoren står det i Statskontorets rapport om utjevningssystemet i 2014 at: «Justeringsfaktoren anvendes for å korrigere den gjennomsnittlige veide standardkostnaden i landet slik at den stemmer overens med den gjennomsnittlige nettokostnaden for eldreomsorgen i henhold til regnskapssammendraget for kommunene to år forut for utjevningsåret.» Vi tolker dette som om det er snakk om sektorspesifikk kostnadsjusteringsfaktor for eldreomsorgen og ikke en generell deflatorjustering, og at justeringen bare skjer opp til kostnadsnivået to år før året det gjelder for. Imidlertid legges det så til en generell prisjustering på toppen av hele delmodellen «Forandring av NPI» på samme måte som i delmodell for skole vist ovenfor.

Delmodell for kommunale lønnskostnader

Delmodellen for kompensasjon for lønnsnivået i kommuner med høyt lønnsnivå ble først innført i 2008 og dernest justert i forbindelse med 2014-reformen. Modellen er nå bygget opp av følgende to trinn. Først beregnes et bruttotillegg som følger:

$$1) \text{ Bruttotillegg} = (\text{Justert lønnskostnad}/100) * (\text{Lønnsindeks} - 100).$$

Dernest blir det beregnet en standardkostnad der bruttotillegget fra ovenstående beregning inngår:

$$2) \text{ Standardkostnad} = (\text{Bruttotillegg} - \text{Avgift per innbygger}) * \text{forandring av NPI}$$

Det er kun kommuner med et Lønnsindekstall på over 100 i 1) som får et bruttotillegg. Avgiften per innbygger i beregningen av standardkostnad i trinn 2) skal finansiere det tillegget kommunene med lønnsindeks over 100 blir tildelt. For kommuner med indekstall mindre enn 100 blir dermed standardkostnaden for disse kun lik avgiften per innbygger som skal finansiere tillegget til de øvrige.

Den justerte lønnskostnaden som inngår i trinn 1), er basert på å summere lønnsandelen av hver kommunes standardkostnader for de fem største kommunale virksomhetsområdene, dvs. barnehager, grunnskole, videregående skole, individ- og familieomsorg og eldreomsorg. Lønnsandelen i hvert utgiftsområde er basert på nasjonale beregninger i 2009, som fastholdes inntil videre.

Lønnsindeksen i trinn 1) er basert på en regresjon fra et datagrunnlag fra 2009 og inneholder kun objektive faktorer som gav signifikant forklaring av det kommunale lønnsnivået. Det gis altså ikke kompensasjon for kommunens eget faktiske lønnsnivå, kun for bakenforliggende ikke-påvirkelige kriterier som viste seg å ha effekt på kommunenes lønnsnivåer. Regresjonsligningen er som følger:

$$\text{Lønnsindeks} = 100 * [(21257 + 2646 * \text{andel lønsmottakere i kommunen som ikke er ansatt i kommunal/fylkeskommunal stilling} + 0,294 * \text{gjennomsnittlig pris på bostadsrett (leilighet/selveierbolig) i länet} + 0,388 * \text{gjennomsnittlig takseringsverdi for småhus i kommunen})/\text{standardisert gjennomsnittlig kommunal lønn}].$$

Denne regresjonen ligger fast inntil videre.

Delmodell for bebyggelsesstruktur

Modellen for bebyggelsesstruktur ble innført i 2005. Hensikten er å kompensere for merkostnader knyttet til geografisk beliggenhet og/eller spredt bebyggelsesstruktur. Modellen ble noe justert i 2014 og består nå av følgende fem komponenter:

- Gater og veier
- Oppvarmingskostnader
- Byggekostnader
- Administrasjon
- Redningstjeneste

Selve standardkostnaden i delmodellen har en meget enkel form ved at den kun er summen av de fem komponentene multiplisert med prisforandring i NPI:

Standardkostnad = (Gater og veier + oppvarmingskostnader + byggekostnader + administrasjon + redningstjeneste) * forandring av NPI.

Verdien i kroner per innbygger på de to første komponentene har stått fast siden 2005 og er basert på SOU 1993:53. Den tredje, byggekostnader, har vært uforandret siden 2008 og er basert på SOU 2006:84. De to siste komponentene (administrasjon og redningstjeneste) har blitt revidert i 2014 og er basert på verdier fastsatt i SOU 2011:39.

Komponenten gater og veier justerer dels for generelt klima pga. merkostnader til brøyting i kalde klimasoner i landet, og dels for spesielle merkostnader knyttet til vegvedlikehold for utpekte steder der kombinasjonen av trafikkbelastning og teleskader bedømmes å være særlig stor.

Oppvarming justerer for forskjeller i oppvarmingskostnader. Denne faktoren er basert på en beregnet oppvarmingsindeks som spenner fra 0,9 syd og vest i landet til 1,45 i Kiruna, som så blir multiplisert med en sats for beregnet oppvarmingskostnad per innbygger.

Byggekostnader skal utjevne for forskjeller i nybygg og vedlikeholdskostnader i kommunale bygg og installasjoner. Det er interessant å merke seg at tomtepriser er holdt utenfor med den begrunnelse at kommuner ofte bygger på egen grunn. Byggekostnadsvariasjonen har siden 2008 bestått av to faktorer: justering for lønnskostnader for bygningsarbeidere og en klimajustering. Lønnskostnadene har blitt utarbeidet som en regional lønnsindeks som varierer fra 94 til 113, og som så multipliseres med gjennomsnittlig lønnsandel (1000 kr) av total årlig kommunal investeringskostnad per innbygger (2500 kroner). Justering for klima er også basert på en indeksjustering etter forskjell mellom faktisk og landsgjennomsnittlig klimafaktor.

Administrasjonskomponenten skal kompensere for merkostnader forbundet med at kommuner med liten befolkning har høyere kostnader per innbygger til administrasjon. Det er her kun mulig å få et tillegg, ikke trekk, i denne delkomponenten. Tillegget for administrasjon blir beregnet som et gitt beløp i kroner per innbygger basert på en kombinasjon av innbyggerdistanse (over og under 350) og tre nivåer på folke mengde (0-7999, 8000-19 999, 20 000 og over). Med lav innbyggerdistanse er det bare den laveste folke mengdekategorien som får et tillegg. Det blir derfor totalt fire tilleggssatser per innbygger varierende fra lavest 475 til høyest 1300 kroner per innbygger.

Til sist kommer vi til redningstjenestekomponenten. Denne skal kompensere for en antagelse om at kommuner med få personer i den omgivende regionen og stor distanse for innbyggerne (spredtbygghet) har høyere kostnader per innbygger til redningstjeneste. Også her er det bare snakk om

tillegg for noen kommuner, ikke trekk for de øvrige. Det er her bare kommuner med innbyggerdistanse på mer enn 300 som kvalifiserer til å få tillegg. Tillegget er gradert etter de samme nivåene på innbyggertall som administrasjonskomponenten ovenfor. Tillegget varierer dermed fra kr 150 per innbygger i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere til kr 500 per innbygger i kommuner med mindre enn 8000 innbyggere

3.3.3 Oppsummering

Totalt sett ser vi fra ovenstående beskrivelse flere eksempler på at den svenske kostnadsutjevningen på ulike måter avviker fra prinsippene bak den norske utgiftsutjevningen. Den svenske modellen er preget av å være bygget opp av mer frittstående enkeltelementer enn det som er tilfelle i den norske. Eksempelvis finnes det noen langvarig fastsatte normkostnader, samtidig som andre standardkostnader blir basert på årlige gjennomsnittskostnader fra løpende regnskaper. Videre foregår det prisjusteringer på flere trinn i modellen, dels ved prisjusteringer av enkeltelementer internt i en delmodell (normkostnader fastsatt for flere år siden) og dels på toppen av hver delmodell i form av generell kostnadsnivåjustering basert på NPI (netto prisindeks).

Videre ser vi at noen kostnadsdrivende forhold både kan bli kompensert for i en delmodell samtidig som det også finnes en egen delmodell for å ivareta en mer generell kostnadseffekt av samme fenomen. Dette gjelder for barn og unge med innvandrerbakgrunn, som altså inngår som et kriterium i delmodellen for skole, samtidig som det finnes en egen delmodell v) «Barn og unge med utenlandsk bakgrunn».

Endelig ser vi at den svenske modellen går betydelig lengre enn den norske i å gi kompensasjon for enhetskostnadsforskjeller. I Sverige blir kommuner i kalde strøk kompensert for større oppvarmingsbehov i bygg og større brøytekostnader. Klimafaktoren inngår også i selve byggekostnadsindeksen. Samtidig blir kommuner med høyere estimert lønnsnivå, basert på objektive faktorer, kompensert for dette, dels for generelt kommunalt lønnskostnadsnivå og dels for spesielt lønnsnivå i byggebransjen som en delfaktor i delmodell for byggekostnader. Kostnader til spredtbygghet fanges også opp på litt ulike måter rundt om i delmodellene. Dels blir det fanget opp i delkomponentene administrasjon og redningstjeneste i delmodellen for bebyggelsesstruktur. Samtidig er det også justeringer for forhold knyttet til spredtbygghet i delmodellene for eldreomsorg, videregående skole og grunnskole.

Forskjellene i systemet for utgiftsutjevning betyr også at graden av omfordeling er basert på et helt sett av ulike beregningsmetoder. Dette til forskjell fra det norske systemet hvor det i prinsippet er regresjonsanalyser av lokal ressurbruk som er den gjennomgående metodiske tilnærmingen. På den annen side viser det seg når man går grundig gjennom informasjonsgrunnlaget bak alle tall som benyttes i det norske systemet, at det også i Norge gjøres en del pragmatiske vurderinger når standardmodellen kommer til kort.

Vi kommer tilbake til hvilke elementer fra den svenske utjevningsmodellen som evt. kan være relevant å bringe inn i diskusjonen omkring hvordan den norske modellen best kan tilpasses en ny kommunestruktur.

4. Direkte inntektseffekter av strukturendring

De fleste kriteriene i utgiftsutjevningen er sammenslåingsnøytrale. Det vil si at ved en kommunesammenslåing vil det beregnede utgiftsbehovet til den nye kommunen tilsvare summen av utgiftsbehovene til de opprinnelige kommunene. Enkelte elementer er derimot ikke sammenslåingsnøytrale. Når to kommuner slår seg sammen, vil omfordelingen som følger av disse kriteriene gi et høyere eller lavere tilskudd enn hva de to kommunene har hver for seg.¹⁵ Vi vil fokusere på den systematiske effekten av en større strukturendring. Det sentrale i den sammenhengen er at summen av kriteriet på landsbasis endrer seg med kommunestrukturen når kriteriet ikke er sammenslåingsnøytralt.

Fordi den enkelte kommunes kriterieverdi måles mot landsgjennomsnittet, vil derfor en kommunesammenslåing påvirke tilskuddet til alle kommuner, også de som ikke inngår i strukturendringer. Ved små strukturendringer trenger ikke dette ha noen vesentlig betydning. Vi vil derimot illustrere omfanget av omfordeling som vil utløses ved en større reform. Vi gjennomfører en eksempelberging hvor vi legger til grunn en ny kommunestruktur med 105 regionkommuner, hentet fra NIVI (2013). Analysen kan dessverre ikke gjennomføres for alle elementer som ikke er sammenslåingsnøytrale. Som vi nevnte i avsnitt 2.1, har vi ikke nye verdier for bosettingskriteriene Sone og Nabo. Vi ser derfor bort fra inntektseffekter fra disse kriteriene ved at vi antar at de er sammenslåingsnøytrale. I praksis kjenner vi fra tidligere eksempler at en kommunesammenslåing kan påvirke kriterieverdiene til sone og nabo i både positiv og negativ retning. Normalt er det små endringer i nabokriteriets verdi, mens sonekriteriet kan gi forholdsvis store utslag. Kriteriene som vil inngå i våre analyser, er basiskriteriet, opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet.¹⁶

Med den systemgenererte omfordelingen dokumentert, diskuterer vi den andre siden av problemstillingen, nemlig i hvilken grad det reelle utgiftsbehovet kan komme til å bli endret av kommunesammenslåing. Hvis tilskuddsendringene tilsvarer reelle kostnadsendringer, er det ikke behov for å gjøre endringer i systemet. Det er imidlertid god grunn til å se omfordelingseffektene som lite relevante for reell endret kostnadsstruktur. Vi viser hvordan kostnadsnøkler og utgiftsbehov kan justeres for å gi en omfordeling som er mer i tråd med logikken bak utgiftsutjevningen.

4.1 Kriterier som ikke er sammenslåingsnøytrale

Basiskriteriet er det kriteriet som mest åpenbart ikke er sammenslåingsnøytralt. Basiskriteriet gis som et beløp per kommune, helt uavhengig av kommunestørrelse. Kriteriet inngår i delkostnadsnøklerne for administrasjon, grunnskole, helse og pleie og omsorg. Formålet med basiskriteriet er å kompensere for smådriftsulemper. Rent matematisk kompenserer det for kostnader som følger av

¹⁵ Disse elementene er for så vidt kjent fra før og har også vært studert tidligere, men da først og fremst vedrørende effekten på insentivene til kommunesammenslåing. Dersom kommunene taper inntekter på å slå seg sammen, vil dette kunne forhindre en sammenslåing som ellers ville være effektivitetsfremmende. Se diskusjon i NOU 2005:18, kapittel 11.

¹⁶ Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler er konstruert slik at denne heller ikke er sammenslåingsnøytral. Vi har valgt å se bort fra dette.

det å være en kommune, uavhengig av kommunestørrelse. Det er ikke unaturlig at slike faste kostnader eksisterer, kanskje særlig når det gjelder sentraladministrasjon. Basiskriteriet bidrar til et gradvis høyere beløp per innbygger etter hvert som kommunene får færre innbyggere.

Det har vært diskutert i hvilken grad smådriftsulempene kan sies å være ufrivillige, og i hvilken grad kommunene selv kan redusere smådriftsulempene ved å slå seg sammen eller samarbeide. I NOU 2005:18 diskuteres alternativer til den nåværende utformingen av basiskriteriet. Danmark valgte i forbindelse med sin kommunereform å fjerne tilsvarende kriterium med bakgrunn i at de nye kommunene ville bli store nok til å unngå smådriftsulempene, jf. avsnitt 3.2.

Ved kommunesammenslåing videreføres i dag basiskriteriet i en tidsavgrenset periode gjennom inndelingstilskuddet. I den videre diskusjonen vil vi likevel se bort fra inndelingstilskuddet for å studere den isolerte effekten av at summen av basiskriteriet på landsbasis vil endre seg med ny kommunestruktur.

Opphopningsindeksen er utformet for å fange opp at behovet for sosiale tjenester kan bli høyere når flere levekårsproblemer oppstår samtidig. Indeksen er konstruert ved at andel personer med lav inntekt, andel arbeidsledige personer og andel skilte og separerte multipliseres. Ligning (2) viser utformingen av opphopningsindeksen I for kommune i . A_i , B_i og C_i er henholdsvis *Antall personer med lav inntekt*, *Antall arbeidsledige personer* og *Antall skilte og separerte* i kommune i . X_i nevneren er X_i antall innbyggere i kommune i .¹⁷

$$I_i = \frac{A_i * B_i * C_i}{X_i * X_i} \quad (2)$$

Multiplikasjonen gjør at indeksen ikke er sammenslåingsnøytral. Det er kun i spesielle tilfeller at

$$\frac{A_1 * B_1 * C_1}{X_1 * X_1} + \frac{A_2 * B_2 * C_2}{X_2 * X_2} = \frac{(A_1 + A_2) * (B_1 + B_2) * (C_1 + C_2)}{(X_1 + X_2) * (X_1 + X_2)}$$

Det er imidlertid to effekter av kommunesammenslåing som trekker i hver sin retning. For kommuner med lik sum av levekårsproblemer $(A_1+B_1+C_1) = (A_2+B_2+C_2)$ vil en kommunesammenslåing gi høyere indeksverdi desto større forskjeller det er mellom enkeltelementene A_1 vs. A_2 , B_1 vs. B_2 og C_1 vs. C_2 . For to kommuner hvor det relative forholdet mellom A, B og C er likt, vil derimot indeksen få lavere verdi ved sammenslåing desto større forskjell det er på det samlede nivået av levekårsproblemer i de to opprinnelige kommunene. I praksis ser vi at summen på nasjonalt nivå reduseres i vår alternative kommunestruktur.

Urbanitetskriteriet er i likhet med opphopningsindeksen et kriterium i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Kriteriet er definert som innbyggertallet opphøyd i 1,2 og er inkludert for å fange opp ekstra levekårsutfordringer i storbyene. Kriteriet er teoretisk sett svakere fundert enn opphopningsindeksen, men det har vist seg å ha en hensiktsmessig statistisk forklaringskraft i dagens kommunestruktur. Aastvedt m.fl. (2006) finner at kriteriet særlig har forklaringskraft overfor ut-

¹⁷ Det er standard at kriteriene presenteres i antall (f.eks. antall innbyggere i alderen 6-15 år). Derfor divideres det kun to ganger med innbyggertallet i formelen for opphopningsindeksen. Når kriteriene omregnes til utgiftsbehov i utgiftsutjevningen, divideres antallet med innbyggertall. I praksis skjer derfor omfordelingen etter produktet av andelen innbyggere med lav inntekt, andelen arbeidsledige og andelen skilte og separerte.

gifter til rusomsorg. Kriteriet er imidlertid problematisk når det kommer til kommunesammenslåing fordi det antyder at utgiftsbehovet blir større når kommuner slår seg sammen. Det er neppe rimelig å anta en slik effekt på reelt utgiftsbehov.

Sonekriteriet måler reiseavstand til sonesenter for alle innbyggere bosatt i sonen. Sonene er geografiske områder bestående av flere grunnkretser. En sone har minst 2000 innbyggere, eventuelt færre dersom kommunen er for liten til å deles inn i fulle soner. Sonekriteriet er opprinnelig utformet med tanke på å representere en naturlig organisering av skolestrukturen, jf. St.prp. nr. 62 (1999-2000). Ved kommunesammenslåing vil soneinndeling og reiseavstander beregnes på nytt. Sonekriteriet kan gi forholdsvis store utslag ved kommunesammenslåing. Når områder fra to kommuner inngår i en ny sone, kan det bli lange reiseavstander innad i denne sonen.¹⁸

Nabokriteriet måler reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets. Avstanden er beregnet fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone. Avstanden summeres for alle innbyggere i kretsen. Når kommuner slår seg sammen, vil dette kunne endre hvilken grunnkrets som er nærmeste nabokrets og dermed endre summen av kriteriet. Nabokriteriet påvirkes normalt lite ved kommunesammenslåing.

4.2 Beregning av utgiftsutjevning for kommunestruktur med 105 kommuner

Vi gjennomfører en eksempelberegning av utgiftsutjevning i en tenkt situasjon med 105 kommuner, hentet fra NIVI (2013). I tråd med hva som skjer ved sammenslåing, har vi tilordnet hver nye regionkommune ett basistilskudd. Opphopningsindeksen er beregnet for ny kommunestruktur ved å multiplisere lavinntektskriteriet, ledighetskriteriet og antall skilte og separerte i den nye kommunen. Urbanitetskriteriet tilsvarer innbyggertallet i ny kommune opphøyd i 1,2. Som beskrevet ovenfor, har vi ikke nye verdier på Sone og Nabo, og vi har derfor benyttet summen av kriterieverdiene til de opprinnelige kommunene. For øvrige kriterier, som alle er sammenslåingsnøytrale, er det også summen av kriterier i de opprinnelige kommunene som ligger til grunn. Summen av kriterier på landsbasis er også oppdatert slik at antall basiskriterier reduseres til 105, sum opphopningsindeks reduseres og sum av urbanitetskriteriet øker.

Beregningene er gjennomført med kostnadsnøkkel og utgiftsbehov for 2015. For hver av de 105 nye regionkommunene beregner vi omfordelingseffekten knyttet til hvert kriterium og sammenligner med hva kommunene i dag får som enkeltkommuner. Tabell 8 viser endring i kroner per innbygger for de regionkommunene som taper eller vinner mest på henholdsvis basiskriteriet, opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet. For alle andre kriterier er nytt tilskudd identisk med summen av tilskudd for enkeltkommunene. Oversikten er ikke ment som noen oppfordring til eller advarsel mot sammenslåing ettersom det er flere og viktigere momenter som har betydning for en slik vurdering. Effektene er videre beregnet med utgangspunkt i dagens kostnadsnøkkel, og denne kan naturligvis bli endret. Eksempelene gir derimot god innsikt i hvordan tilskuddfordelingen gjennom dagens kostnadsnøkkel vil påvirkes av endrede kommunegrenser avhengig av kommunetypene som slås sammen.

¹⁸ Se for eksempel Lie m.fl. (2014).

Omfordelingseffektene målt per innbygger er klart størst når det gjelder basiskriteriet. Basiskriteriets verdi endres fra ca. 12,8 millioner kroner per kommune til ca. 52,4 millioner kroner. I gjennomsnitt inngår drøyt fire eksisterende kommuner i hver nye regionkommune. Det betyr at i de alternativene hvor færre enn fire kommuner slår seg sammen, øker inntektene fra basiskriteriet, mens det blir en reduksjon der hvor flere enn fire kommuner slår seg sammen. Hvert kriterium fordeler ressurser symmetrisk i forhold til landsgjennomsnittet, så summen av omfordeling er fortsatt null. Det bør åpenbart diskuteres om det er riktig at basiskriteriet øker i verdi på grunn av sammenslåing. I dagens praksis blir det ikke lagt til eller trukket ut midler fra systemet selv om summen av kriteriene endres. Effekten av slike justeringer blir omtalt i avsnitt 4.3.

Regionkommunen Indre Namdal taper mye på basiskriteriet fordi det her er mange kommuner som slår seg sammen. Samtidig er folketallet i den nye kommunen lavt, noe som medfører store tilskuddsendringer per innbygger. I realiteten vil den nye kommunen få kompensert tapet gjennom inndelingstilskuddet en periode etter sammenslåing. I motsatt ende av skalaen er Sør-Varanger som blir stående alene som i dag. Sør-Varanger tjener på at det gjennomsnittlig forsvinner over tre hundre kommuner som i dag skal ha hvert sitt basistilskudd. Siden Sør-Varanger er den minste kommunen som blir værende som i dag, får kommunen høyest gevinst per innbygger.

Tabell 8 Eksempelkommuner med størst endring i kroner per innbygger

Kommune (105)		Basis	Opphopning	Urbanitet	Sum
Indre Namdal	Taper på basiskriteriet	-2846	-32	79	-2799
Sør-Varanger	Vinner på basiskriteriet	3896	4	-86	3813
Mossregionen	Taper på opphopningsindeksen	267	-44	9	233
Indre og Midtre Finnmark	Vinner på opphopningsindeksen	-893	34	41	-819
Oslo	Taper på urbanitet	62	17	-197	-118
Follo	Vinner på urbanitet	-278	-3	167	-114

Den omfordelingen som følger av opphopningsindeksen er betydelig mindre i beløp. Mossregionen taper på opphopningsindeksen fordi Moss har betydelig større kriterieverdi sammenlignet med de to andre kommunene i sammenslutningen, Rygge og Våler. Opphopningen av levekårsproblemer i Moss «vannes ut» når kommunen slås sammen med Rygge og Våler. Indre- og Midtre Finnmark får derimot en gevinst fordi kommunene som inngår i dette alternativet, i utgangspunktet er ganske like når det gjelder levekårsproblemer. Når denne regionkommunen i tillegg har relativt få innbyggere, får de høyest gevinst per innbygger.

I den alternative kommunestrukturen med 105 kommuner er det fem av dagens kommuner som fortsetter som egne kommuner. Disse får ikke endret verdi på urbanitetskriteriet, men de taper i omfordelingen fordi alle andre kommuner øker sin kriterieverdi. Som den kommunen med høyest kriterieverdi i utgangspunktet, taper Oslo mest, også målt per innbygger. Follo vinner på urbanitetskriteriet fordi den nye kommunen består av mange relativt store kommuner fra dagens struktur.

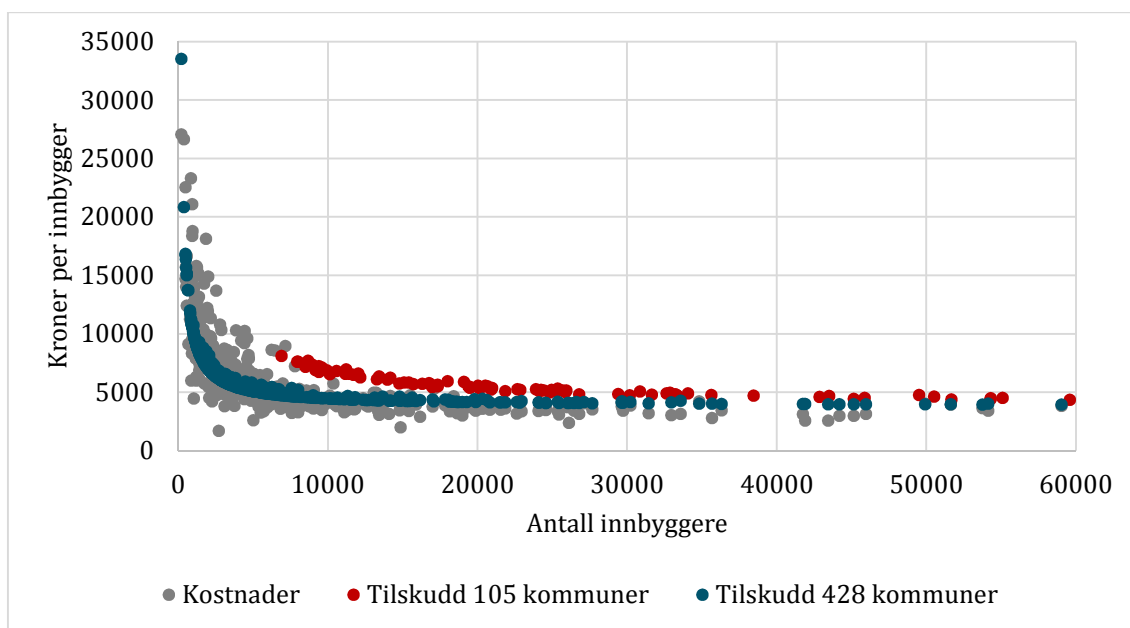
Generelt kan det sies at endringene knyttet til opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet er relativt små. Unntaket er kanskje det faktum at Oslo og Bergen taper henholdsvis 126 millioner kroner og 45 millioner kroner på urbanitetskriteriet. Dette blir i tillegg ekstra synlig fordi Oslo og Bergen i denne beregningen fortsetter som egne kommuner.

4.3 Justering av utgiftsbehov og kriterievekter

Beregningene over viser at en større kommunestrukturereform vil gi betydelige omfordelingseffekter dersom kostnadsnøklerne beholdes uforandret. Omfordelingen skyldes de kriteriene som ikke er sammenslåingsnøytrale. Disse kriteriene medfører også at kommuner som ikke endrer struktur, blir påvirket fordi kriteriesummen på landsbasis normalt vil endres ved strukturendring. I dette avsnittet vil vi vise at dersom kostnadsnøklerne og utgiftsbehovet endres i tråd med det teoretiske grunnlaget for utgiftsutjevningen, så kan denne effekten utlignes. En slik justering kan imidlertid «avsløre» at enkelte kriterier ikke er utformet i tråd med det man må anta er de underliggende kostnadssammenhengene.

Vi vil primært bruke basiskriteriet som eksempel. Som vi har sett ovenfor, vil en reduksjon av antall kommuner fra 428 til 105 gi betydelige omfordelingseffekter. Siden basiskriteriet kompenserer for smådriftsulemper, følger det også logisk at det beregnede utgiftsbehovet reduseres når kommunene blir større.

Det er imidlertid ikke logisk at kommuner som forblir alene, får beregnet et høyere utgiftsbehov enn tidligere. Hvis kostnadsnøklerne forblir uforandret, vil verdien av et basiskriterium øke fra ca. 12,8 millioner til ca. 52,4 millioner kroner. En kommune som ikke slår seg sammen får dermed nær 40 millioner kroner mer etter basiskriteriet fordi andre kommuner slår seg sammen. Logisk sett burde verdien fortsette å være 12,8 millioner kroner. Dette kan oppnås ved å gjennomføre noen justeringer som egentlig følger logisk av systemets oppbygging.



Figur 2 Tilskudd og utgifter til administrasjon gjennom utgiftsutjevning, 2015

Figur 2 viser hvordan dette slår ut i tilskudd per innbygger i administrasjonssektoren. Vi har også lagt inn de samme kostnadene til administrasjon som i Figur 1.¹⁹ Figuren viser om lag halve effek-

¹⁹ Siden kostnadene er 2013-tall, har vi oppjustert disse med 5 %.

ten av økningen på 40 millioner ettersom kun halvparten av basistilskuddets vekt er knyttet til administrasjonssektoren. Innbyggertallet utgjør 85 % av delkostnadsnøkkelen til administrasjon. Figuren viser hvordan dagens kostnadsnøkkel treffer ganske godt på kostnadsfordelingen. Når kommunetallet reduseres til 105, uten at kostnadsnøkkelen justeres, ser vi at tilskuddet legger seg godt i overkant av kostnadsfordelingen for de minste kommunene. Illustrasjonen i figuren ser kanskje ikke dramatisk ut, men en årsak til dette er at alle kommunene i den nye kommunestrukturen med 105 kommuner har såpass mange innbyggere at basistilskuddet per innbygger likevel blir begrenset. Dersom noen av de nye kommunene hadde hatt få innbyggere, ville disse fått et svært mye høyere tilskudd enn i dag. Det er derfor åpenbart at et justert tilskudd, som vil ligge på samme linje som dagens tilskudd, vil langt bedre sikre enn det som blir tilfelle dersom kostnadsnøkkelen ikke justeres.

En metode for å justere tilskuddsberegningen slik at kommuner som ikke slår seg sammen med andre fortsetter med samme tilskuddsnivå, kan oppsummeres i tre trinn:

1. For det første er det naturlig å justere det samlede utgiftsbehovet. Når antallet kommuner reduseres med 323 og utgiftsbehovet reduseres med 12,8 millioner kroner for hver av disse, betyr dette 4,1 mrd. kroner i redusert utgiftsbehov for kommunesektoren samlet.
2. For det andre inngår basiskriteriet kun i enkelte sektorer og med ulik vekt. De sektorene hvor basiskriteriet inngår med mer enn gjennomsnittlig tyngde, må derfor få lavere vekt i den samlede kostnadsnøkkelen.
3. Det tredje elementet er å justere vektene i delkostnadsnøkklene. Som vist i avsnitt 2.2.3, er kriterievekten konstruert ved å gange regresjonskoeffisienten med summen av kriteriet for landet og dele på den totale utgiften i den aktuelle sektoren. For å få rett verdi etter strukturendring må koeffisienten ganges med 105 i stedet for 428. Kriterievekten for basiskriteriet reduseres dermed kraftig.

Dersom alle disse justeringene gjennomføres, vil kommuner som ikke inngår i strukturendringene, få uendret tilskudd gjennom basiskriteriet. Det vil fortsatt bli omfordelingseffekter blant kommuner som slår seg sammen, men ikke i samme størrelsesorden som vist i Tabell 8. Denne omfordelingen vil også følge basiskriteriets logikk.

I praksis kan det være tvil om det faktisk lar seg gjøre å spare inn 12,8 millioner kroner for hver kommune som forsvinner ved kommunesammenslåing. Det er i alle fall naturlig å anta at en slik innsparing ikke er gjennomførbar på kort sikt. På kort sikt, har man imidlertid inndelingstilskuddet som sørger for at basistilskuddet likevel blir fordelt som før sammenslåing. Det kan også være at sammenslåing heller ikke på lang sikt gir rom for slike innsparinger. For eksempel kan store avstander og spredt bosettingsstruktur begrense mulighetene for en effektiv omorganisering, jf. diskusjonen om smådriftsulempen i avsnitt 2.2.2. Løsningen er likevel ikke å fortsette med dagens kostnadsnøkkel uten justering. Det som da skjer ved strukturendring, er at ressursene knyttet til basiskriteriet trekkes inn fra de kommunene som «forsvinner», og midlene fordeles på de gjenværende kommunene. Ressursene trekkes dermed vekk fra de kommunene som slår seg sammen, uavhengig av faktisk innsparingspotensial.

Selv om midlene trekkes ut fra utgiftsbehovet, jf. trinn 1 i justeringen, betyr ikke det nødvendigvis at de trekkes ut fra den totale inntektsrammen. Hovedpoenget er at det beregnede utgiftsbehovet som ligger til grunn for *omfordelingen* i utgiftsutjevningen blir justert. Det trenger ikke bety at midlene trekkes ut av innbyggertilskuddet. Det blir likevel et spørsmål om hvordan midlene skal fordeles. Om de samme 4,1 mrd. som trekkes ut av utgiftsutjevningen fordeles med likt beløp per innbygger i stedet for likt beløp per kommune, vil Oslo kommune få en kraftig gevinst, med 12,5

% av potten. Denne omfordelingseffekten vil vi få så lenge reduksjonen i antall basiskriterier ikke gir utslag i faktisk redusert inntektsramme.

En justering som den vi har skissert her, vil bryte med dagens praksis. I dag skjer justeringen under punkt 2 i etterkant, basert på endringer i den regnskapsmessige andelen til de ulike sektorene. Justeringen under punkt 3 skjer ved oppdatering til nye kostnadsnøkler, noe som etter regelen skal skje om lag hvert fjerde år, jf. Kommuneproposisjonen 2011. Det som kan tvinge frem et avvik fra denne praksisen, er at det her kan bli snakk om store endringer i løpet av kort tid. I tillegg så er den nødvendige informasjonen tilgjengelig så lenge man vet hvert år hvor mange kommuner som slås sammen.

Det er ikke nødvendig for denne justeringen å estimere en ny sammenheng mellom basiskriteriet og kostnader gjennom nye regresjonsanalyser, det vil si b i ligning (1). I utgangspunktet ligger denne sammenhengen fast som en underliggende kostnadssammenheng. Estimatet kan riktignok være upresist estimert, og dette er tema for kapittel 5. Figur 2 gir likevel en god indikasjon på at basiskriteriet treffer rimelig presist utgiftene i både store og små kommuner. Et alternativ er at basiskriteriet kan fjernes dersom det i kun blir store kommuner igjen.

Tilsvarende justeringer er aktuelle for urbanitetskriteriet, men her vil altså det totale beregnede utgiftsbehovet øke, og kommunesektoren må ifølge systemets logikk tilføres mer ressurser. Med en endring fra dagens struktur til 105 regionkommuner vil utgiftsbehovet knyttet til urbanitetskriteriet øke med 17 % eller ca. 700 millioner kroner. Utfra en økonomisk logikk er det imidlertid ingen grunn til at det samlede utgiftsbehovet skal øke bare fordi det allerede eksisterende innbyggertallet blir konsentrert i et færre antall kommuner. Problemet er at urbanitetskriteriet ikke er en reell kostnadsdriver, men kun fungerer som en proxyvariabel for en annen underliggende sammenheng. Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet, blir det her tydelig at kriteriet ikke måler det vi egentlig er ute etter. Det blir dermed et spørsmål om hvilken logikk man skal følge.

Som beskrevet i avsnitt 2.2.1, kan kriteriene i utgiftsutjevningen deles inn i to kategorier: kriterier som måler befolkningens behov for tjenester, og kriterier som måler enhetskostnadene knyttet til å tilby disse tjenestene. I kombinasjon danner disse to kriterietypene et bilde av de totale kostnadene. De fleste kriteriene i inntektssystemet er av typen behovskriterium. Kostnadskriteriene er først og fremst sone, nabo og basiskriteriet. Det er liten grunn til å anta at det samlede behovet for tjenester i landet påvirkes av kommunegrenser, mens enhetskostnadene ved tjenesteproduksjon kan bli påvirket. Enhetskostnadene kan derimot endres dersom tilbudet effektiviseres.

Både urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen er behovskriterier og burde optimalt sett vært utformet slik at de var sammenslåingsnøytrale. En slik alternativ utforming kunne bidratt til å gjøre opphopningskriteriet bedre teoretisk fundert. Hva som er den korrekte utformingen, er avhengig av teorien som ligger til grunn for at opphopning av levekårsproblemer skal være kostnadsdrivende. Én mulig teori er at det er opphopning på individnivå som er kostnadsdrivende. Behovet for hjelp er større for en person med flere levekårsproblemer. Indeksen kan i så fall utformes ved å telle antall innbyggere som individuelt scorer på de aktuelle levekårsproblemene. Ved kommunesammenslåing vil antall individer i den nye kommunen tilsvare summen av individer i de opprinnelige kommunene, og kriteriet vil være sammenslåingsnøytralt.

Alternativt kan det være at hopning er et geografisk problem. Sosial segregering kan medføre at det er vanskeligere å komme seg ut av levekårsproblemene fordi man holdes tilbake av samfunnet man er en del av og det nærmiljøet man bor i. Det vil være naturlig at en slik indeks er basert på kombinasjonen av levekår og bosettingsmønster uavhengig av kommunegrenser og at den dermed er sammenslåingsnøytral. Løyland m.fl. (2012) undersøker effekten av både individuell hopning

og segregering og finner at individuell hopning er en signifikant kostnadsdriver. Segregering har derimot ingen målbar effekt på utgiftsbehovet.

5. Er kostnadsnøkklene strukturavhengige?

Kriterier og vektorer i dagens kostnadsnøkkel er valgt på bakgrunn av statistiske analyser av kommunenes utgifter. Ved bruk av regresjonsanalyser måles sammenhengen mellom mulige kostnadsdrivere og de faktiske kostnadene. Slik finner man for eksempel at kommuner med et høyt antall barn med enslige forsørgere generelt har høyere utgifter til barnevern. Regresjonsanalysene gir også et anslag på hvor store kostnadsforskjeller hvert kriterium utløser. Dagens kostnadsnøkler er beregnet på bakgrunn av kostnadssammenhenger i dagens kommunestruktur. Spørsmålet vi forsøker å besvare i dette kapittelet, er om det er behov for å beregne kostnadsnøkklene på nytt når kommunestrukturen endres.

Det er nærliggende å tenke at man trenger nye kostnadsnøkler når ressursene skal fordeles i en helt ny kommunestruktur. På den annen side hviler dagens system på en grunntanke om at den modellen som legges til grunn for et objektivt utgiftsbehov, er allmenngyldig. Regresjonsanalysene er ikke først og fremst ment å beskrive den til enhver tid faktiske budsjettprioriteringen. I stedet har de som oppgave å avsløre underliggende årsakssammenhenger mellom kommunale kjennetegn og et ressursbehov. Denne sammenhengen bør være allmenngyldig, rett og slett fordi den skal være relevant for hele den heterogene samlingen av norske kommuner. Når midlene fordeles, skal både Utsira med 200 innbyggere og Oslo med sine 650 000 innbyggere få tilstrekkelige ressurser til å utføre de tjenestene de er pålagt. Når en ny kommune dannes som resultat av kommunesammenslåing, er det ikke urimelig å anta at også denne kommunen kan «håndteres» av systemet.

Det er likevel verdt å stille spørsmålet om systemet er så allmenngyldig som det ideelt sett burde være. Med tanke på strukturreformen er det særlig interessant om sammenhengene er de samme i små og store kommuner, eller om dagens kostnadsnøkkel er svært preget av de minste kommunene. Om en ny kommunestruktur uten små kommuner blir etablert, vil dagens kostnadsnøkler være relevante? Så vidt vi kjenner til, har det ikke vært sentralt i tidligere analysearbeid å se etter slike skjevheter. Fokus har vært på stabilitet over tid og på å utelate enkelte utliggere.²⁰

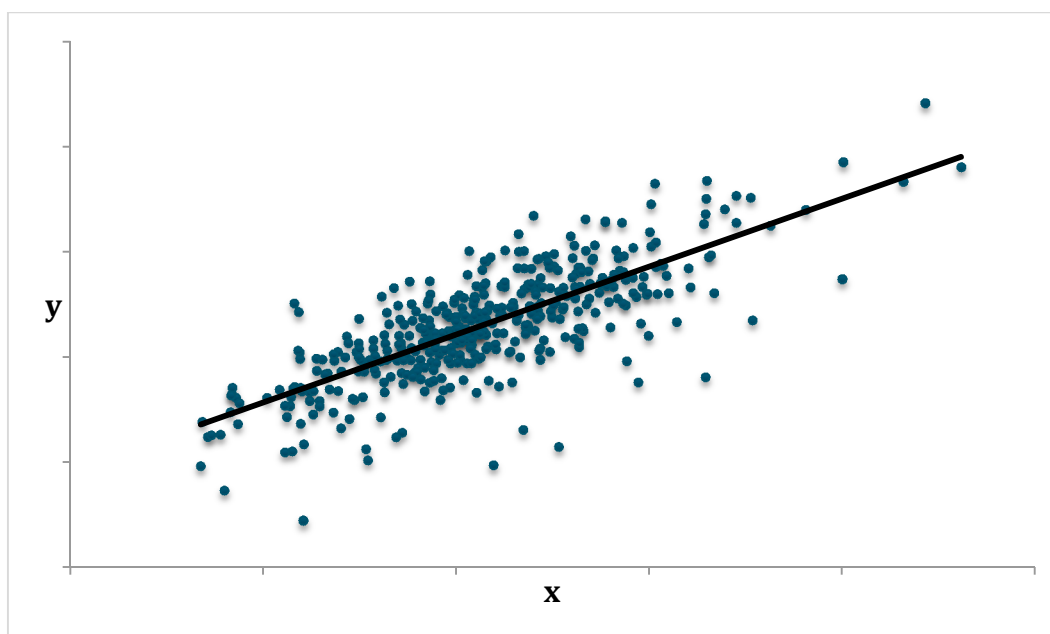
I statistiske analyser er representativitet og utvalgsskjevhet ofte av betydning. Man analyserer data for et spesifikt utvalg av observasjoner, men målet er å beskrive en generell sammenheng som skal gjelde for en hel populasjon. Da er det av betydning at utvalget er representativt for populasjonen. I analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler, er i prinsippet utvalget og populasjonen samme størrelser ettersom alle eksisterende kommuner er med i analysene.²¹ Utvalgsskjevhet er slik sett ikke relevant i den situasjonen. Gjennomsnittet i utvalget er identisk med gjennomsnittet i populasjonen.

²⁰ Utliggere er enkeltobservasjoner (her kommuner) som har ekstremverdier enten i avhengig variabel eller forklaringsvariabler og som derfor kan påvirke resultatene i betydelig grad.

²¹ Normalt vil enkelte kommuner mangle i analysen på grunn av manglende data eller at de blir holdt utenfor på grunn av ekstremobservasjoner. Prinsippet er likevel at alle kommuner er inkludert.

Men populasjonen kan også gis en utvidet definisjon slik at den dekker mulige fremtidige kommuner. De generelle sammenhengene som modellen avslører, bør også kunne være gyldige for en ny kommune med sine kriterieverdier. Den fremtidige populasjonen av kommuner vil ikke være lik dagens utvalg av kommuner, og dermed kan problemet med utvalgsskjevhet bli mer aktuelt.

Regresjonskoeffisientene måler den gjennomsnittlige sammenhengen mellom kostnadsfaktor og utgifter. Gjennomsnittet vil gi en presis beskrivelse av noen kommuner, men ikke alle. En slik sammenheng er illustrert med Figur 3. Punktene viser den faktiske kombinasjonen av kostnadsfaktor x og utgift y . Linjen viser den gjennomsnittlige sammenhengen som leder frem til kriterievekten i kostnadsnøkkelen.²²



Figur 3. Illustrasjon statistisk fordeling

At det er den gjennomsnittlige verdien som er relevant, er egentlig ikke åpenbart. Det som gjøres i inntektssystemsammenheng er å gå fra det generelle, et gjennomsnitt blant alle kommuner, til det spesielle, nemlig å tildele midler til enkeltkommuner. Vitenskapsteoretisk er dette en kjent feilslutning. I praksis er det derimot nødvendig å velge et mål å manøvrere etter dersom man skal ha et system som dekker alle enheter, og da er det vanskelig å se for seg klare alternativer til å bruke den gjennomsnittlige effekten av kostnadsfaktoren.

Hvorvidt kriteriet er statistisk signifikant og skal inkluderes som kriterium, avgjøres av variasjonen rundt gjennomsnittet.²³ Hvis de fleste punktene ligger nær linjen, vil graden av signifikans være høy. Normalt vil de fleste kommunene ligge i nærheten av det estimerte gjennomsnittet, men

²² Illustrasjonen viser den partielle sammenhengen mellom to variabler. I en regresjonsmodell vil det normalt være flere forklaringsvariabler, og sammenhengen mellom to variabler vil da være betinget på effekten av øvrige variabler. Punktene plasseringen i den loddrette dimensjonen kan sees på som den y -variasjonen som ikke er forklart av øvrige variabler.

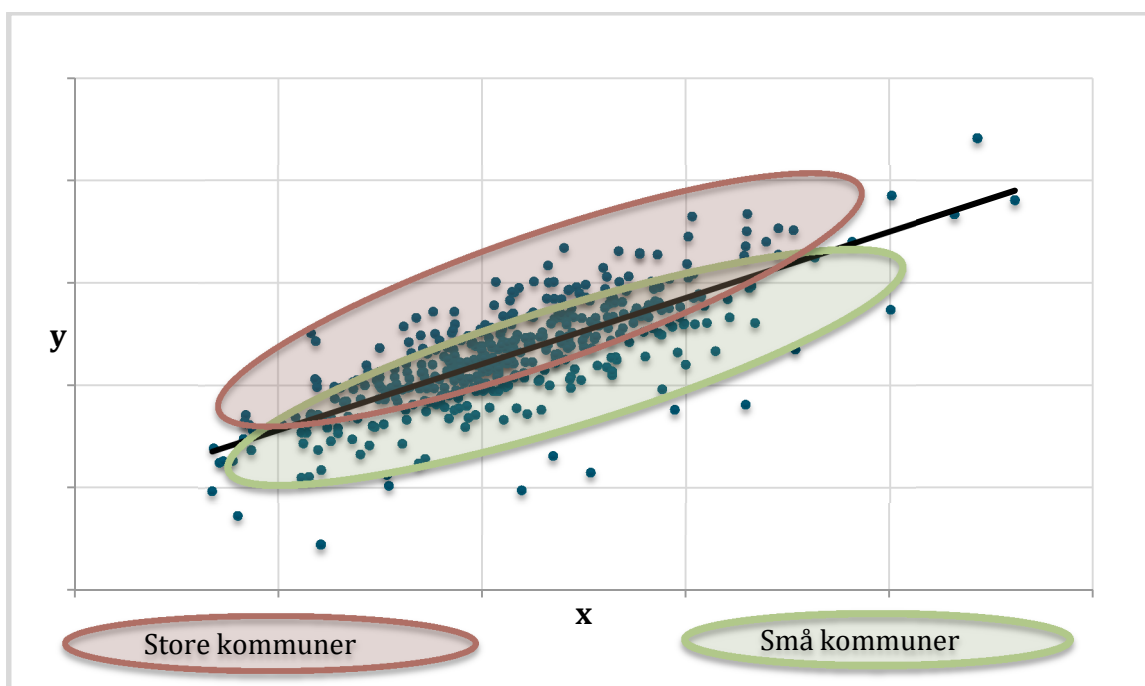
²³ Figuren gir en partiell betraktning av effekten av en variabel. I en regresjonsanalyse med flere variabler blir dette naturligvis mer komplekst, men problemstillingen er den samme.

en del vil også avvike betydelig. Ideelt sett bør dette avviket skyldes tilfeldig variasjon, men det kan også skyldes at relevant informasjon er utelatt fra modellen. Slik informasjon kan for eksempel være kommunestørrelse. Hvis kostnadssammenhengene er ulike i små og store kommuner, er det naturlig at dagens kostnadsnøkler er preget av at mer enn halvparten av kommunene har færre enn 5000 innbyggere.

Spørsmålet er dermed hvor i figuren de små kommunene er og hvor de nye kommunene vil plassere seg. Vi skisserer noen aktuelle muligheter.

Eksempel 1: Ulikt kostnadsnivå i små og store barnehager

Hvis kostnadsnivået er systematisk høyere eller lavere i små kommuner, vil ikke dette påvirke helningen på kurven, det vil si punkttestimatet og dermed kriterievekten. Figur 4 illustrerer denne situasjonen. De fleste store kommuner ligger over regresjonslinjen, og de fleste små kommuner ligger under. Dette betyr at kommunestørrelse, eller en annen variabel som korrelerer, burde vært en del av kostnadsnøkkelen. Det tilsier imidlertid ikke at kommunestrukturendringene utløser et behov for å endre kostnadsnøkkelen ettersom helningen vil være den samme. Sannsynligvis vil en strukturrendring, hvor kommunene blir mer like, redusere antall kommuner som påvirkes av den utelatte variabelen.



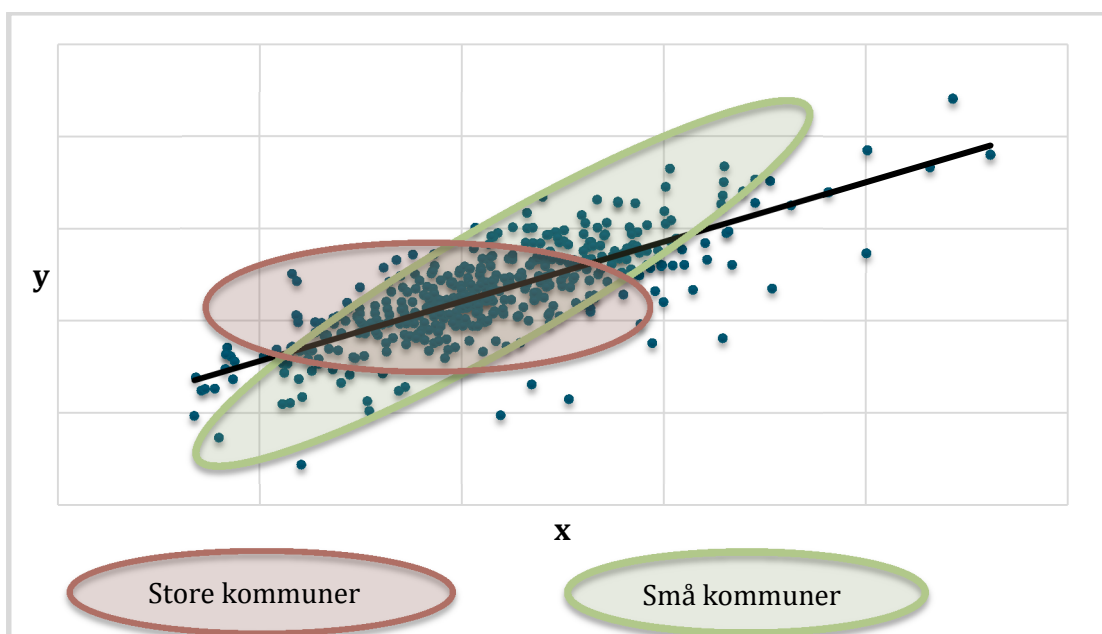
Figur 4. Illustrasjon statistisk fordeling 1, ulikt kostnadsnivå

Eksempel 2: Ulik betydning av kostnadsfaktoren

Dette er den aktuelle situasjonen som er mest interessant for de problemstillingene vi diskuterer ovenfor. Figur 5 viser hvordan forklaringsvariabelen kun har betydning for kostnadsvariasjonen blant små kommuner. Blant store kommuner er det ingen systematisk sammenheng mellom forklaringsvariabelen og kostnadene. Dette er ett eksempel, men alle tilfeller hvor helningen på regresjonslinjen er signifikant ulik for små og store kommuner, faller inn under diskusjonen her.

Når de små kommunene slås sammen og blir større, kan de enten få en kostnadsstruktur lik eksisterende store kommuner, eller de beholder den samme kostnadsstrukturen som de opprinnelige kommunene.²⁴ Det første tilfellet vil oppstå hvis det er kommunestørrelsen som er den genuine årsaken til forskjellen mellom de to gruppene. Det andre tilfellet, at kostnadsstrukturen i småkommunene består etter sammenslåing, vil være resultatet hvis det er en annen bakenforliggende årsak som kun korrelerer med kommunestørrelse. For eksempel kan ulikheten mellom små og store kommuner i figuren egentlig reflektere en forskjell mellom spredtbygde distriktskommuner og tettbygde sentrale kommuner. Bosettingsstrukturen og graden av sentralitet vil ikke endre seg ved kommunesammenslåing, og dermed vil kostnadsstrukturen i dette tilfellet bestå. Korrelasjonen mellom kommunestørrelse og andel av innbyggere bosatt i tettbygde strøk er 0,34.

En situasjon som den under betyr også at eksisterende store kommuner gjennom dagens modell får ressurser omfordelt etter et kriterium som ikke har kostnadseffekt for disse kommunene. Modellen kan i prinsippet forbedres for de store kommunene, men dette er helt uavhengig av strukturendringene.

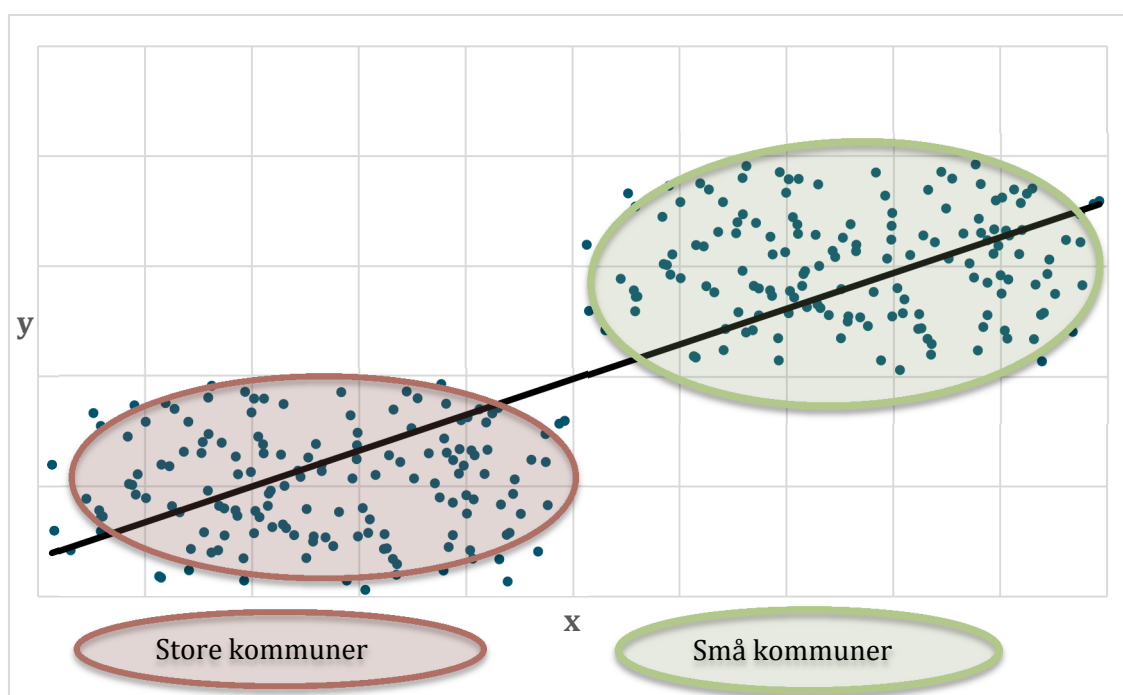


Figur 5. Illustrasjon statistisk fordeling 2, ulik betydning av kostnadsfaktor

²⁴ I praksis kan selvfølgelig en mellomting være tilfelle.

Eksempel 3: Forskjeller i kriterieverdi mellom små og store kommuner styrer resultatene

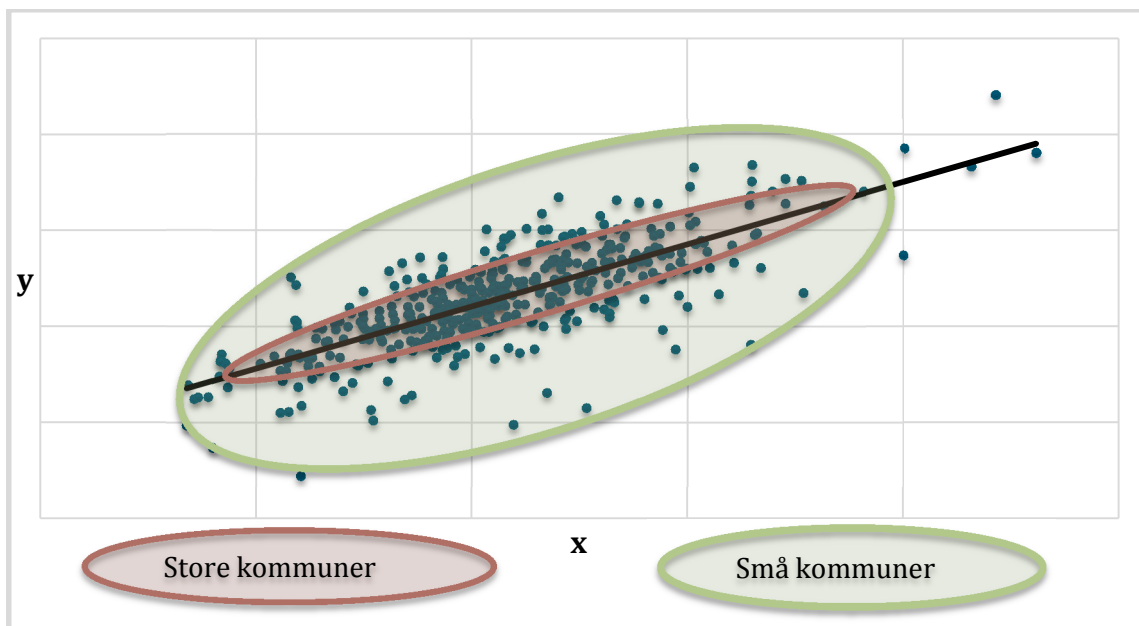
Figur 6 viser en mulig fordeling hvor en kostnadsfaktor tilsynelatende har en signifikant effekt, men hvor effekten skyldes en nivåforskjell mellom små og store kommuner både i kostnader og verdier for kostnadsfaktoren. Innenfor gruppene av små og store kommuner er det derimot ingen sammenheng. Det omvendte kan også være tilfelle, nemlig at en kostnadseffekt finnes for små og store kommuner separat, men ikke når de analyseres samlet. Et eksempel på en slik fordeling er basiskriteriet når dette måles per innbygger. Formålet med basiskriteriet er nettopp å kontrollere for effekten av kommunestørrelse. Når de små kommunene blir store, kan det være aktuelt å ta ut dette kriteriet. Men, som i eksempel 2 er det uklart om sammenslåtte småkommuner vil få en kostnadsstruktur som eksisterende store kommuner, eller om de vil ligne mer på de opprinnelige kommunene.



Figur 6. Illustrasjon statistisk fordeling 3, ulikt nivå på kostnader og kostnadsfaktor

Eksempel 4: Større varians blant små kommuner

En fjerde mulighet er at det er større spredning blant de små kommunene, uten at de nødvendigvis er skjevfordelt. Når man studerer forhold som utgifter per innbygger på kommunenivå, er det normalt de små kommunene som avviker mest fra gjennomsnittet, både i positiv og negativ retning. Når det ikke er snakk om skjevfordeling, vil gjennomsnittet i en fremtidig kommunestruktur ikke være annerledes enn gjennomsnittet i dagens struktur. Effekten av at de minste kommunene forsvinner, er i denne situasjonen at den tilfeldige variasjonen i materialet reduseres. Dermed kan det være at kostnadssammenhengene kan estimeres mer presist. Partielt sett vil standardavviket reduseres og muligheten for å få statistisk signifikante estimater øker. På den annen side reduseres samtidig antall observasjoner, noe som reduserer muligheten for statistisk signifikans. I analysene bak dagens kostnadsnøkler er også de klareste ekstremobservasjonene holdt utenfor, men heterogeniteten er trolig fortsatt stor, noe de påfølgende analysene også viser.



Figur 7. Illustrasjon statistisk fordeling 4, ulik varians

Eksempel 5: Skjevfordeling i ny kommunestruktur

En ytterligere mulighet er at de nye kommunene blir såpass ulike eksisterende store kommuner at de plasserer seg i ytterkanten av fordelingen, enten positivt eller negativt. For eksempel vil en omfattende sammenslåing av distriktskommuner gi kommuner med mye større areal enn det som er tilfelle i dagens kommuner. Dette kunne tilsi at nye kriterier knyttet til reisetid og bosettingsmønstre ville være relevante, men på den annen side burde det ikke være nødvendig for en ny kommune å organisere seg på en dyrere måte enn de opprinnelige småkommunene, noe som taler mot et behov for å kontrollere for ekstra lange avstander. Uansett er det også vanskelig å se for seg hvordan nye kostnadssammenhenger, som ikke eksisterer i dagens struktur, skal kunne estimeres før ny kommunestruktur er etablert og har virket i noen år.

Analysemuligheter

Fordelingene i eksemplene 1 til 4 kan studeres ved å analysere modeller for utgiftsbehov med separate effekter for små og store kommuner. Vi vil fokusere på fordelingene i eksempel 2 og eksempel 3 siden det er disse som eventuelt kan begrunne et behov for å tilpasse kostnadsnøklerne til en ny kommunestruktur. Fordelingen i eksempel 1 kan også begrunne en revidering, men uavhengig av strukturreform. Vi legger derfor til grunn at denne utfordringen er løst så godt som mulig allerede i dagens system. Fordelingen i eksempel 4 kan påvises og gir eventuelt håp om at fremtidige analyser kan bli mer treffsikre. Men mulighetene til å utnytte den reduserte variansen er ikke tilstede før både ny kommunestruktur og tilhørende kostnadsstruktur er etablert, noe som vil ta mange år. Eksempel 5 er på samme måte ikke dokumenterbar før ny kommunestruktur og kostnadsstruktur er etablert.

Vi vil derfor i det følgende fokusere på om det er systematiske skjevheter mellom små og store kommuner. Er dagens kostnadsnøkler preget av at ca. halvparten av datagrunnlaget kommer fra kommuner med færre enn 5000 innbyggere? Ved å beregne separate koeffisienter for store og små

kommuner kan vi teste om det er signifikante forskjeller mellom disse. Dersom det viser seg at de minste kommunene har påvirket kostnadsnøklerne i betydelig grad, kan en alternativ metode være å beregne nye vekter basert på et datagrunnlag uten disse kommunene.

Parallelt med separate analyser av store og små kommuner, kan vi gjøre analyser hvor vi splitter utvalget på tettbygde og spredtbygde kommuner. Dermed kan vi også få innsikt i om det er kommunestørrelse eller bosettingsmønsteret som er avgjørende i de tilfellene der resultatene avviker for store og små kommuner. Som diskutert ovenfor kan dette være avgjørende for om nye kostnadsnøkler vil kunne gi en bedre tilpasning til ny kostnadsstruktur.

Vi setter skillet mellom store og små kommuner ved 10000 innbyggere. Kommunestrukturutvalget har anslått 15000-20000 som en nødvendig minstestørrelse i fremtidig struktur, men samtidig innsett at dette kan bli vanskelig å oppnå i de mest spredtbygde områdene. Med et skille ved 10000 innbyggere får vi også et datagrunnlag med om lag 100 store kommuner. Vi får dermed også testet hvordan målene for statistisk signifikans vil påvirkes av en slik reduksjon i antall observasjoner. Skillet mellom spredtbygde og tettbygde kommuner setter vi ved medianen av andel innbyggere bosatt i tettbygd strøk.

5.1 Analyser av kostnadsberegningene

Dagens kostnadsnøkler stammer hovedsakelig fra en større omlegging i 2011. Det endelige valget av kostnadsnøkler ble presentert av Kommunal- og regionaldepartementet i Kommuneproposisjonen 2011. Departementet gjennomførte egne partielle analyser basert på de utredningene som var gjort av eksterne miljøer i forkant. Resultater fra simultane modeller ble trukket inn i fastsettelsen av vekter for sektorovergripende kriterier som bosetting og smådriftsulemper (basiskriteriet). Etter 2011 har kostnadsnøklerne kun vært justert i forbindelse med oppgaveendringer og tilleggsbevilgninger myntet på enkelttjenester.

I de følgende analysene bruker vi data fra 2008. Dette er samme årgang som er brukt i de analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler. Vi gjennomfører tilsvarende analyser som ble gjennomført av det som den gangen var Kommunal- og Regionaldepartementet (heretter «departementet») og presentert i Kommuneproposisjonen for 2011. Det viser seg at vi ikke klarer å rekonstruere departementets analyser perfekt. I noen sektorer er resultatene nær identiske, mens for andre sektorer er det vesentlige avvik. Hovedpoenget er uansett å se om kommunestørrelse har betydning for resultatene, og dette kan undersøkes uten at vi har de nøyaktig samme dataene fra 2008. Dersom det skal beregnes nye nøkler, vil det uansett være nyere data som benyttes.

Vi har begrenset oss til å inkludere det settet av variabler som ble inkludert i de endelige modellene som ble presentert i Kommuneproposisjonen for 2011. Det betyr at vi ikke tar frem igjen de potensielle kriteriene som den gangen ble testet, og som man fant at ikke hadde signifikant effekt på kostnadene. Dermed belyser vi bare halve problemstillingen, siden det er ikke urimelig å anta at noen av disse variablene ble forkastet fordi de små kommunene forstyrret analysene. Dette vil være en naturlig utvidelse av analysene. Likevel vil det trolig oppstå et spørsmål om hva man skal gjøre med resultatene. Finner man at et kriterium faktisk har betydning blant store kommuner, må det godtgjøres at dette også gjelder den fremtidige strukturen av dagens småkommuner. Videre vil det være et spørsmål om hele delkostnadsnøkkelen skal baseres på kostnadsstrukturen blant store kommuner alene, eller om man på andre måter skal ta hensyn til korrelasjonen mellom de ulike

kriteriene. Vi analyserer utgiftsmodeller for grunnskole, pleie og omsorg, helse, barnevern, sosialhjelp og administrasjon. Vi utelater analysene av barnehagesektoren siden vi mangler to variabler fra de opprinnelige analysene.²⁵

For leserens skyld avslører vi allerede her at resultatene i all hovedsak viser at det ikke er grunnlag for å anbefale nye kostnadsnøkler som følge av at kommunestørrelsen øker. Det er en lang rekke analyser som presenteres, med kun få tilfeller av statistisk signifikante forskjeller i kostnadsstrukturen til små og store kommuner. Det er likevel en del eksempler på at det er betydelig ulikhet i estimatene i økonomisk forstand. Hvis kostnadsnøkler kun skulle baseres på estimatene beregnet for små eller store kommuner, ville det gitt ganske ulik sammensetning av kriterier og vekter. Mangelen på statistisk signifikante forskjeller mellom små og store kommuner skyldes at mange av sammenhengene er statistisk usikre. Dette er vel også årsaken til at endelig valg av kostnadsnøkler i mange tilfeller er basert på flere analyser og vurderinger enn de partielle analysene vi studerer her. Hvis kostnadsnøkkelen skal tilpasses en ny kommunestruktur før denne er etablert, er det sannsynlig at en slik pragmatisk tilnærming i enda større grad må legges til grunn.

Vi går først gjennom resultatene for hver enkelt tjenestesektor og beskriver disse. En oppsummerende diskusjon av den praktiske betydningen av resultatene gis i avsnitt 5.1.7.

5.1.1 Grunnskole

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskolen består av kriteriene og vektene som er listet opp i Tabell 9. Kostnadsnøkkelen er satt sammen på bakgrunn av flere statistiske analyser. Vekten til sone og nabo tilsvarer gjennomsnittet fra partielle og simultane analyser av sonekriteriet alene. Fordi det er teoretisk grunnlag for å anta at både sone og nabo har effekt, er likevel nabo inkludert, og den statistiske effekten er fordelt med lik tyngde på de to kriteriene. Basiskriteriet er også basert på gjennomsnitt fra partielle og simultane analyser. Kriteriene som fanger opp andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn, er derimot basert på registerstatistikk om timetall til opplæring av minoritetsspråklige barn og en kostnadsberegning av disse timene. Den resterende vekten er lagt på barn i grunnskolealder. Betydningen av departementets egen partielle analyse er derfor begrenset, men vi vil like fullt legge denne til grunn når vi studerer betydningen av småkommunene i dagtagrunnlaget.

Tabell 9 Delkostnadsnøkkel for grunnskole med vekter for 2015

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6-15 år	0,8987
Sone	0,0254
Nabo	0,0254
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0032
Basiskriteriet	0,0184

²⁵ Se Borge m.fl. 2010. Variablene det er snakk om, er 1. og 2. generasjons innvandrere i barnehagealder.

Tabell 10 viser analyseresultatene for grunnskolen. Samtlige forklaringsvariabler i modellen er rapportert i tabellen. Avhengig variabel er korrigerte brutto driftsutgifter til skole, fratrukket avskrivninger, jf. Tabell 3. Både avhengig variabel og forklaringsvariabler er målt per innbygger. Det vil si at basiskriteriet tilsvarer den inverse av innbyggertallet.

Det er visse avvik i resultatene fra våre beregninger og beregningene til departementet. Dette fremkommer ved å sammenligne kolonne 1 og kolonne 2 i Tabell 10. Avvikene skyldes nok delvis at utvalget av kommuner ikke er det samme. Variablene som beskriver minoritetsspråklige, mangler verdier for en del kommuner fordi tallene ikke er offentlig tilgjengelige når det er færre enn tre slike personer i kommunen. Nyere tall er likevel publisert i den beregningstekniske dokumentasjonen til kommuneproposisjonen (Grønt hefte).²⁶ I departementets analyser ble kommunene i stedet utelatt fra regresjonen. Vi velger å følge samme oppskrift og utelate observasjonene, men vi har tydeligvis ikke identiske data fordi vi ender opp med 313 observasjoner i stedet for 334. Det er ukjent hvilke kommuner som er utelatt fra departementets analyser. I tillegg til de manglende observasjonene vil det også være andre avvik i dataverdier. Til tross for avvik er det kun basiskriteriet som er statistisk signifikant i kun en av analysene.

I kolonne 3 og kolonne 4 er store og små kommuner analysert med separate parametere.²⁷ Skillet er satt ved 10000 innbyggere. I kolonne 5 presenteres en formell F-test av forskjellen mellom små og store kommuner. Testindikatoren må ha en verdi på minst 2,71 for at vi skal kunne si at det er en statistisk signifikant forskjell mellom koeffisientene beregnet fra store og små kommuner. I kolonnene 6 og 7 har vi tilsvarende fordelt kommunene etter grad av spredtbygd bosetting. I kolonne 8 testes det om tett og spredt bosetting gir signifikant ulike estimater.

F-testen mellom små og store kommuner (kolonne 5) avslører ingen signifikante forskjeller. Likevel ser det ut til at antall minoritetsspråklige elever kun har kostnadseffekt i små kommuner, selv om usikkerheten i dataene gjør at vi ikke kan slå dette fast som rimelig sikkert. De to kriteriene for minoritetsspråklige elever er uansett inkludert i kostnadsnøkkelen på annet grunnlag enn regresjonsanalysene, så et slikt funn vil nok uansett ikke ha noen praktisk betydning.

Estimatene i kolonne 2 ser ut til å være påvirket av estimatene for de minste kommunene selv om vi ikke måler signifikante forskjeller. Både for basiskriteriet og sonekriteriet er det også store forskjeller på de estimerte koeffisientene. Dette har delvis bakgrunn i at kriterieverdiene er ulike for små og store kommuner, noe vi kommer tilbake til i diskusjonen av Tabell 11. Alt i alt ser det ut til å være forholdsvis ustabile resultater i disse analysene. Kolonnene 6 til 8 viser likevel at det er bosettingsstrukturen som er opphav til de største forskjellene når det gjelder kostnadseffekten av basis og sone. Begge kriteriene er kun signifikante kostnadsfaktorer for spredtbygde kommuner. Bosettingsstrukturen vil ikke endre seg på grunn av sammenslåing, og slik sett utgjør dagens småkommuner en relevant del av datamaterialet. Dette illustrerer det vi tidligere har omtalt om smådriftsulemper, at kommunestørrelse (basis) ikke fører til innsparinger i tjenesteproduksjon så lenge bosettingsstrukturen er spredt og ikke gir grunnlag for å samle tjenesteproduksjonen i større enheter. Basiskriteriet har kun effekt i tettbygde strøk, hvor kommunestørrelse faktisk gir mulighet for å hente ut stordriftsfordeler.

²⁶ Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2014–2015) (Grønt hefte 2015)

²⁷ Resultatene fra kolonne 3 og kolonne 4 stammer fra én analyse hvor både små og store kommuner inngår, men hvor det estimeres separate parametere for de to gruppene.

Tabell 10 Analyseresultater, grunnskole

	Kommune- proposisjonen 2011	Rekonstruk- sjon	Store kommune- ner	Små kommune- ner	F-test små/store	Tettbygd	Spredtbygd	F-test tett/spredt
	1	2	3	4	5	7	6	8
Konstantledd	-0,86 (-0,86)	0,08 (0,07)	1,66 (0,60)	-0,08 (-0,06)		2,01 (1,23)	-2,20 (-1,27)	
Frie inntekter	0,00011 (5,19)	0,00015 (6,21)	0,00009 (1,27)	0,00016 (5,99)		0,00009 (2,46)	0,00021 (5,88)	
Basis	1662 (3,46)	763 (1,39)	5276 (0,81)	478 (0,82)	0,53	1689 (2,02)	-158 (-0,21)	2,70
Innbyggere 6-15 år	52 (10,41)	49 (8,19)	47 (4,29)	50 (6,84)	0,06	45 (5,71)	56 (6,14)	0,75
Sone	0,092 (5,94)	0,041 (3,15)	0,137 (1,43)	0,035 (2,55)	1,11	0,116 (3,47)	0,015 (0,95)	7,61***
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia	71 (2,83)	89 (3,45)	-32 (-0,33)	96 (3,55)	1,61	89 (2,05)	98 (3,03)	0,03
Norskfødte med innvandrereforeldre 6-15 år ekskl. Skan- dinavia	-56 (-2,24)	-82 (-2,89)	5 (0,10)	-122 (-1,83)	2,42	-53 (-1,61)	-84 (-0,71)	0,07
R ² justert	0,65	0,62	0,52	0,53		0,63	0,49	
Observasjoner	334	313	99	214		188	124	

Signifikans t-test: 10 %: 1,65; 5 %: 1,96; 1 %: 2,58. Signifikans F-test: 10 %: 2,71; 5 %: 3,84; 1 %: 6,66.

Den samlede forklaringskraften, målt ved R^2 , er nesten identisk for store og små kommuner. Den er noe større for den samlede modellen, noe som betyr at denne også forklarer noe av forskjellen mellom store og små kommuner.

Variablene i modellen som er estimert, har svært ulik måleskala, noe som igjen gir ulik skala på de estimerte koeffisientene i Tabell 10. Dette gjør det utfordrende å vurdere hvor store utslag de påviste forskjellene egentlig ville ha på kostnadsnøklene. Vi har derfor regnet om estimatene slik at de blir sammenlignbare på tvers av kriteriene. Omregningen er gjort på samme måte som man regner om estimatene til kriterievekter. Disse omregnede koeffisientene er rapportert i Tabell 11. Tallene viser også at parameterne for basiskriteriet som oppgis i Tabell 10 ikke er direkte sammenlignbare mellom små og store kommuner. Fordi kriterieverdien målt per innbygger er lavere for de store kommunene, blir parameteren partielt sett større selv i tilfeller hvor kostnadseffektene er like sterke. Tallene i Tabell 11 er derimot justert for dette.

Som beskrevet ovenfor er kostnadsnøkkelen for grunnskolen i stor grad basert på andre analyser, så tallene i Tabell 11 er først og fremst ment som en standardisert illustrasjon av forskjellene vi finner i Tabell 10, ikke et anslag på alternative vekter.

Tabell 11 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, grunnskole

	Alle kommuner	Store kommuner	Små kommuner	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Basis	0,0164	0,0242	0,0135	0,0220	-0,0052
Sone	0,0226	0,0408	0,0224	0,0441	0,0112
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia	0,0361	-0,0154	0,0361	0,0413	0,0324
Norskfødte med innvandrereforeldre 6-15 år ekskl. Skandinavia	-0,0143	0,0017	-0,0123	-0,0136	-0,0054

5.1.2 Pleie og omsorg

Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er presentert i Tabell 12. Alderskriterienes vekter er delvis basert på departementets regresjonsanalyser og statistikk på ressursfordeling mellom aldersgrupper i IPLOS.²⁸ Vektene for Sone og Nabo er fastsatt på bakgrunn av SSBs analyser i den simultane modellen KOMMODE, og den samlede effekten er fordelt likt på de to kriteriene. Basiskriteriet har fått vekt tilsvarende den gjennomsnittlige effekten målt av SSBs analyse og departementets egen analyse.

Med bakgrunn i regresjonsanalyser har departementet skjønnsmessig nedjustert vekten for kriteriet psykisk utviklingshemmede fra tidligere kostnadsnøkkel.²⁹ Når det gjelder kriteriene dødelighet og ikke-gifte over 67 år, opplyser departementet at disse viser signifikante utslag hver for seg, men ikke når begge inkluderes samtidig. Endelig kriterievekt er derfor basert på parameterestimater for dødelighet og fordelt likt på de to kriteriene.

Tabell 12 Delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg med vekter for 2015

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-66 år	0,1150
Innbyggere 67-79 år	0,1102
Innbyggere 80-89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Dødelighet	0,1323
Ikke-gifte over 67 år	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Basiskriteriet	0,0120

²⁸ IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er et nasjonalt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren).

²⁹ Beskrivelsen i Kommuneproposisjonen 2011 gir i hvert fall inntrykk av at reduksjonen er skjønnsmessig.

Tabell 13 Analyseresultater, pleie og omsorg

	Kommune- prop. 2011	Rekonstruk- sjon	Store kom- muner	Små kom- muner	F-test store = små	Tettbygd	Spredtbygd	F-test tett=spredt
	1	2	3	4	5	6	7	8
Konstantledd	-3,96 (-4,81)	-4,84 (4,40)	-1,03 (-0,20)	-4,86 (-3,95)		-4,66 (-2,81)	-5,21 (-3,23)	
Mottakere av ressurskre- vende tjenester	1105 (8,61)	1035 (7,05)	1592 (2,48)	993 (6,49)		1421 (4,94)	936 (5,57)	
PU i vertskommuner	853 (10,31)	915 (7,70)	790 (1,77)	920 (7,35)		1069 (7,18)	501 (2,52)	
PU 16 år og over	178 (3,56)	70 (1,17)	217 (0,67)	65 (1,05)	0,21	32 (0,28)	22 (0,31)	0,01
PU under 16 år	59 (0,43)	-0,49 (0,00)	-30 (-0,04)	-11 (-0,06)		-261 (-0,94)	12 (0,06)	
Innbyggere 67-79 år	23,33 (2,73)	1,66 (0,17)	26,72 (0,67)	-0,41 (0,04)	0,43	4,51 (0,27)	0,03 (0,00)	0,05
Innbyggere 80-89 år	68 (4,62)	88 (5,15)	67 (0,88)	87 (4,82)	0,07	127 (4,10)	52 (2,46)	3,97**
Innbyggere 90 år og over	315 (7,73)	335 (7,06)	357 (1,43)	336 (6,78)	0,01	224 (2,61)	348 (6,07)	1,44
Dødelighet	562 (5,54)	547 (4,50)	75 (0,17)	569 (4,32)	1,17	316 (1,65)	717 (4,63)	2,64
Sone	-0,009 (-0,56)	-0,008 (-0,4)	0,118 (0,74)	-0,011 (-0,54)	0,64	0,088 (1,74)	-0,041 (-1,83)	5,41**
Basiskriteriet	581 (1,66)	-644 (-0,91)	-5535 (-0,46)	-754 (-0,98)	0,15	-1627 (-1,43)	-1066 (-1,06)	0,14
FI	a	0,275 (7,15)	0,166 (1,20)	0,281 (6,72)		0,278 (5,24)	0,328 (5,52)	
R ² justert	0,8383	0,7823	0,7780	0,7095		0,8364	0,6389	
Observasjoner	424	424	104	320		213	211	

Tabell 13 viser analyseresultatene for pleie og omsorg. Rekonstruksjonen er ikke helt i tråd med de opprinnelige analysene fra Kommuneproposisjonen for 2011. En del estimater er svært like, mens effektene av psykisk utviklingshemmede og basiskriteriet er negative og ikke signifikante i vår rekonstruksjon.

F-testene for ulike estimater blant store og små kommuner (kolonne 5) viser ingen signifikante forskjeller. Parameterverdiene er likevel svært ulike i flere tilfeller. Mangelen på signifikans indikerer såpass stor usikkerhet i estimatene at det ikke gir grunnlag for å anbefale nye kostnadsnøkler basert på et utvalg uten de minste kommunene. Resultatene i kolonnene 6 til 8 viser også at bosettingsstrukturen i utvalget har større betydning for estimatene enn kommunestørrelsen. Siden kommuner med spredt bosetting vil fortsette å være spredtbygd etter en strukturreform, kan det vurderes slik at det er av betydning at også disse kommunene er representert i grunnlaget for kostnadsnøkler.

Tabell 14 viser parameterverdiene omregnet slik at de er sammenlignbare i størrelse. Vi ser igjen at estimatene varierer ganske mye.

Tabell 14 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, pleie og omsorg

Kriterium	Alle kommuner	Store kommuner	Små kommuner	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0180	0,0550	0,0169	0,0079	0,0057
Innbyggere 67-79 år	0,0091	0,1617	-0,0022	0,0258	0,0002
Innbyggere 80-89 år	0,2329	0,1802	0,2306	0,3307	0,1397
Innbyggere 90 år og over	0,1712	0,1595	0,1767	0,1049	0,1889
Dødelighet	0,2146	0,0372	0,2093	0,1423	0,2488
Sone	-0,0340	0,0294	-0,0052	0,0276	-0,0223
Basiskriteriet	0,0000	-0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

5.1.3 Helsetjenesten

Delkostnadsnøkkelen for helsetjenesten består av kriteriene som er listet opp i Tabell 15. Resultater fra både partielle og simultane analyser er lagt til grunn. Både departementets partielle analyser og de simultane analysene til SSB fant signifikant effekt av basiskriteriet, men med ulikt estimat for koeffisienten. Vekten er basert på gjennomsnittet av estimatene fra de to analysene. Departementet fant effekt av nabokriteriet mens SSB fant effekt av sonekriteriet. Begge kriteriene er inkludert i kostnadsnøkkelen, og den gjennomsnittlige effekten fra de to er fordelt likt i vektingen av kriteriene. Dødelighetskriteriet er inkludert på bakgrunn av departementets analyse, men vekten er basert på gjennomsnittlig koeffisient for dødelighet og arbeidsledighet. Den resterende vekten er fordelt på antall innbyggere med alder over og under 22 år. Fordelingen er basert på det relative forholdet mellom helseutgifter til barn og ungdom (Kostra-funksjon 232) og øvrige helseutgifter.

Tabell 15 Delkostnadsnøkkel for helsetjenesten med vekter for 2015

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4482
Dødelighet	0,0546
Sone	0,0478
Nabo	0,0478
Basiskriteriet	0,0568

I våre analyser, gjengitt i Tabell 16, finner vi ingen effekt av antall arbeidsledige. Vi ser i kolonne 1 og kolonne 2 at den kombinerte effekten av arbeidsledige og dødelighetskriteriet i hovedsak fanges opp av førstnevnte i departementets analyse og av sistnevnte i vår analyse. Siden arbeidsledige ikke inngår som kriterium i den endelige delkostnadsnøkkelen og ifølge departementet korrelerer med dødelighet, har vi gjennomført analyser uten ledighetsvariabelen i kolonnene 3-5. I tillegg til de kommunene som departementet har utelatt fra sine analyser, har vi også utelatt Utsira kommune i kolonne 3. Denne enkeltobservasjonen er en betydelig utligger med potensiale for å forskyve resultatene. Koeffisienten til basiskriteriet styrkes klart sammenlignet med modellen i kolonne 2. Koeffisienten til dødelighetskriteriet styrkes også, men er likevel langt fra signifikant. For øvrige variabler er det mindre avvik mellom våre og departementets analyser.³⁰

Kommunestørrelsen har ingen effekt av betydning for analysene av helsetjenester. Det er bare små forskjeller mellom estimatene i kolonne 4 og 5, og F-testene i kolonne 6 viser verdier svært nær null. Det samme gjelder når vi separerer tettbygde og spredtbygde kommuner i kolonne 7 og 8.

³⁰ I tillegg til de kommunene som departementet har utelatt fra sine analyser, har vi også utelatt Utsira kommune. Denne enkeltobservasjonen er en betydelig utligger med potensiale for å forskyve resultatene. I praksis har utelatelsen likevel liten betydning på resultatene.

Tabell 16 Helsetjenester

	Kommune- proposisjon 2011	Rekonstruk- sjon	Rekonstruk- sjon uten le- dige	Store kom- muner	Små kom- muner	F-test store = små	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner	F-test tett=spredt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Konstantledd	0,277 (0,45)	-0,569 (-0,74)	-0,534 (-0,72)	-0,233 (-0,09)	-0,444 (-0,55)		0,374 (0,35)	-0,480 (-0,47)	
Innbyggere 0-21 år	-2,324 (-1,48)	-1,380 (-0,78)	-0,0691 (-0,40)	-1,368 (-0,31)	-0,543 (-0,28)	0,03	-3,8480 (-1,54)	0,9191 (0,39)	1,93
Arbeidsledige 16- 59 år	22,368 (2,80)	5,241 (0,48)							
Dødelighetskrite- riet	1,128 (0,03)	29,156 (0,66)	37,469 (0,95)	29,73 (0,19)	38,277 (0,93)	0,00	-39,458 (-0,60)	51,404 (1,02)	1,21
Avstand til nabo- krets	0,111 (5,43)	0,120 (4,97)	0,0841 (3,52)	0,127 (0,93)	0,072 (2,84)	0,16	0,0903 (1,80)	0,1128 (3,63)	0,15
Basis	0,392 (2,89)	0,162 (0,70)	0,796 (3,22)	1,031 (0,28)	0,736 (2,83)	0,01	0,927 (2,46)	0,8289 (2,55)	0,04
Frie inntekter	0,064 (12,07)	0,085 (6,77)	0,076 (6,39)	0,068 (1,64)	0,075 (5,91)		0,091 (5,15)	0,0568 (3,56)	
R ² justert	0,677	0,601	0,627	0,269	0,532		0,750	0,437	
Observasjoner	420	420	419	104	316		212	207	

Signifikans t-test: 10 %: 1,65; 5 %: 1,96; 1 %: 2,58. Signifikans F-test: 10 %: 2,71; 5 %: 3,84; 1 %: 6,66.

Tabell 17 viser de estimerte koeffisientene fra Tabell 16 i standardisert format. Tallene bekrefter at det er relativt små forskjeller mellom små og store kommuner. Unntaket er dødelighetskriteriet som har klart større varians i våre analyser enn i analysen fra Kommuneproposisjonen 2011. Vi ser også at basiskriteriet får en relativt lav koeffisient for store kommuner når vi får justert for at disse kommunene har lavere kriterieverdi. Dette gir et helt annet estimat for tettbygde kommuner enn for andre kommuner.

Tabell 17 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, helse

	Alle kommu- ner	Store kommu- ner	Små kommu- ner	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Dødelighet	0,0908	0,1095	0,0835	-0,1151	0,1061
Nabo (+ sone)	0,1002	0,1179	0,0890	0,0843	0,1555
Basis	0,0923	0,0295	0,0977	0,0742	0,1178

5.1.4 Barnevern

Tabell 18 viser dagens delkostnadsnøkkel for barnevern. Vektingen er basert på estimatene i departementets analyse.

Tabell 18 Delkostnadsnøkkel for helsetjenesten med vektorer for 2015

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-22 år	0,4485
Personer med lav inntekt	0,1926
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,3590

Våre analyser gir resultater som skiller seg svært lite fra analysene til departementet. Her finner vi derimot en klart signifikant forskjell mellom analysene for store og små kommuner. Kriteriet «Barn med enslig forsørger», som har en klar effekt i hovedanalysen og blant små kommuner, viser en betydelig svakere effekt i utvalget som omfatter de største kommunene. Forskjellen mellom spredtbygde og tettbygde kommuner er ikke signifikant for samme kriterium, men av parameterestimatene ser vi at noe av forskjellen som måles etter kommunestørrelse, kan skyldes bosettingsstrukturen. Vi har ingen god forklaring på hvorfor andelen barn med enslige forsørgere skal ha så klar effekt på barnevernsutgiftene i små kommuner men ikke i store kommuner.

For lavinntektskriteriet er det derimot ingen forskjell av betydning.

Modellen forklarer lite av den samlede variasjonen, jf. R^2 . Dette er omtalt i Løyland m.fl. (2013).

Tabell 19 Barnevern

	Kommune-pro- posisjonen 2011	Rekonstruk- sjon	Store kommu- ner	Små kommu- ner	F-test store = små	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner	F-test tett=spredt
Konstantledd	0,7916 (6,18)	0,7970 (6,44)	0,2670 (0,37)	0,88270 (6,76)		0,9310 (4,86)	0,7122 (4,13)	
Barn 0-15 år med enslig for- sørger	13,6829 (5,17)	14,1717 (5,37)	6,9619 (0,70)	16,2212 (5,82)	6,30**	10,2203 (2,5)	17,6380 (4,72)	0,89
Personer med lav inntekt	5,0152 (2,60)	5,2290 (2,71)	5,4524 (1,38)	6,2592 (2,78)	0,03	4,9056 (1,67)	5,5806 (2,13)	0,03
Frie inntekter	-0,0064 (-2,69)	-0,0070 (-3,05)	0,0163 (0,78)	-0,0111 (-4,08)		-0,0068 (-1,79)	-0,0077 (-2,18)	
R ² justert	0,1005	0,1081	0,0612	0,1286		0,0615	0,1134	
Observasjoner	420	421	104	317		213	208	

Signifikans t-test: 10 %: 1,65; 5 %: 1,96; 1 %: 2,58. Signifikans F-test: 10 %: 2,71; 5 %: 3,84; 1 %: 6,66.

Det at F-testen for barn med enslig forsørger er såpass klar, skyldes at effekten for de små kommunene er relativt sikker, statistisk sett. Ser vi til Tabell 20, ser vi at koeffisienten er om lag halvert, men slike forskjeller ser vi også for andre kriterier i andre sektorer uten at dette gir statistisk signifikant utslag. Tabell 20 viser koeffisientene omregnet på samme måte som kriterievektene fastsettes. Økonomisk sett vil barn med enslig forsørger fortsatt ha en viss betydning selv om man bare legger store kommuner til grunn.

Tabell 20 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, barnevern

	Alle kommuner	Store kommuner (Flere enn 10000 innbyggere)	Små kommuner (Færre enn 10000 innbyggere)	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0.3737	0.1973	0.4169	0,2757	0,4531
Fattige	0.1727	0.1846	0.2049	0,1533	0,1955

5.1.5 Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp er gjengitt i Tabell 21. Kriterievektene er basert på departementets egne regresjonsanalyser.

Tabell 21 Delkostnadsnøkkel for sosialhjelp med vekter for 2015

Kriterium	Vekter
Innbyggere 16-66 år	0,1759
Uføre 18-49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Urbanitetskriteriet	0,3575
Opphopningsindeks	0,2793

Vi er i stand til å rekonstruere departementets analyser med kun små avvik, jf. Tabell 22. Når koeffisientene estimeres separat på store og små kommuner, ser vi at det er et signifikant avvik for kriteriet «Flyktninger uten integreringstilskudd». Vi finner ingen effekt av dette kriteriet blant de største kommunene. Det er også en betydelig forskjell, om enn ikke statistisk signifikant, når det gjelder urbanitetskriteriet. Her er det blant de største kommunene at det er en effekt, og den estimerte parameteren er betydelig større i analysen av store kommuner sammenlignet med analysen av alle kommuner.

Tabell 22 Sosialhjelp

	Kommune- proposisjo- nen 2011	Rekonstruk- sjon	Store kom- muner	Små kommu- ner	F-test store = små	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner	F-test tett=spredt
Konstantledd	-0,25 (-0,93)	-0,29 (-1,11)	-0,74 (-1,10)	-0,17 (-0,33)		-0,57 (-1,63)	-0,04 (-0,06)	
Uføre	11,98 (2,56)	13,43 (2,85)	30,72 (2,43)	10,05 (1,97)	2,29	14,74 (1,93)	9,29 (1,52)	0,31
Flyktninger uten in- tegreringstilskudd	8,80 (2,61)	6,65 (1,94)	0,12 (0,02)	14,54 (2,77)	3,48*	-2,63 (-0,65)	32,45 (4,62)	18,73***
Opphopningsindeks	18096 (10,30)	18148 (10,27)	14562 (2,70)	19051 (10,01)	0,62	20207 (8,83)	16858 (5,40)	0,75
Urbanitet	0,08 (3,06)	0,08 (3,15)	0,18 (3,92)	0,07 (1,07)	2,13	0,13 (4,25)	0,04 (0,58)	1,18
Personer som mot- tar integreringstil- skudd	35,40 (8,36)	33,12 (8,01)	31,79 (2,05)	31,43 (6,98)		37,43 (6,14)	26,14 (4,64)	
Frie inntekter	0,00001 (2,87)	0,00001 (2,98)	-0,000003 (-0,14)	0,00001 (1,76)		0,00001 (1,96)	0,00001 (1,52)	
R ² justert	0,4779	0,4749	0,5665	0,4217		0,5546	0,3572	
Observasjoner	425	425	104	321		214	211	

Signifikans t-test: 10 %: 1,65; 5 %: 1,96; 1 %: 2,58. Signifikans F-test: 10 %: 2,71; 5 %: 3,84; 1 %: 6,66.

Tabell 23 viser at analyser uten de minste kommunene ville gitt et ganske annet resultat enn dagens kostnadsnøkkel. Summen av vektorer overstiger 1, så det ville måtte gjøres en form for justering, for eksempel en prosentvis nedjustering av alle kriterier.

Tabell 23 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, sosialhjelp

	Alle kommuner	Store kommuner	Små kommuner	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Uføre	0,1536	0,2957	0,1223	0,1510	0,1200
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0403	0,0013	0,0640	-0,0211	0,1176
Opphopningsindeks	0,2379	0,2043	0,2426	0,2865	0,1985
Urbanitetskriteriet	0,3447	0,8845	0,2721	0,5495	0,1687

5.1.6 Administrasjon

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon er i sin helhet basert på den simultane modellen til SSB (KOMMODE). Vi har derfor ikke noe direkte sammenligningsgrunnlag for vår partielle analyse, men hovedformålet er likevel å vise forskjellen mellom små og store kommuner og mellom tettbygde og spredtbygde kommuner.

Modellen som omfatter alle kommuner viser en klar effekt av både landbrukskriteriet og basiskriteriet. Når vi skiller mellom store og små kommuner, er det kun for små kommuner at disse variablene har signifikant effekt. Den estimerte parameteren for basiskriteriet er høyere for store kommuner enn for små kommuner, men som vi så i analysen av grunnskolen, er dette en naturlig effekt av at store kommuner har mye lavere verdi på basiskriteriet. Ser vi på den omregnede koeffisienten i Tabell 25, ser vi at omregnet til kriterievekt, ville basistilskuddet være lavere om det ble beregnet på bakgrunn av de store kommunene. Det høye standardavviket for basiskriteriet blant store kommuner gjør også at vi ikke får signifikant utslag på testen om ulike parametere for store og små kommuner. Oppsummert finner vi ikke støtte for at basiskriteriet er et relevant kriterium for de store kommunene, men vi finner heller ikke støtte for at estimatet basert på små kommuner gir feil resultat for store kommuner. Dette støtter det visuelle inntrykket fra Figur 2.

I modellen som skiller mellom tettbygde og spredtbygde kommuner, er det signifikant større effekt av landbrukskriteriet i tettbygde kommuner, mens det er større effekt av basistilskuddet blant spredtbygde kommuner.

Tabell 24 Administrasjon

	Kommune- proposisjo- nen 2011	Rekonstruk- sjon	Store kom- muner	Små kommu- ner	F-test store = små	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner	F-test tett=spredt
Konstantledd		-2,13 (-3,64)	1,21 (0,48)	-2,40 (-3,72)		-3,82 (-4,32)	-1,37 (-1,57)	
Landbrukskriteriet		0,7558 (3,04)	-0,1786 (-0,13)	0,8183 (2,90)	0,50	2,1592 (3,96)	0,8739 (2,40)	3,85*
Basis		3,2684 (8,38)	5,2567 (0,67)	4,2874 (16,61)	0,07	2,0838 (2,85)	3,8622 (8,27)	4,20**
Frie inntekter		0,1744 (8,94)	0,0648 (0,77)	0,1092 (17,29)		0,2250 (7,33)	0,1426 (5,47)	
R ² justert		0,7774	0,0431	0,7369		0,7974	0,7262	
Observasjoner		427	103	323		214	213	

Signifikans t-test: 10 %: 1,65; 5 %: 1,96; 1 %: 2,58. Signifikans F-test: 10 %: 2,71; 5 %: 3,84; 1 %: 6,66.

Tabell 25 Omregnede, sammenlignbare koeffisienter, administrasjon

	Alle kommu- ner	Store kommu- ner	Små kommu- ner	Tettbygde kommuner	Spredtbygde kommuner
Landbruk	0,0697	-0,0094	0,0805	0,1317	0,0985
Basis	0,1976	0,0820	0,2123	0,0899	0,2776

5.1.7 Oppsummering

Generelt finner vi få eksempler på at kriteriene i utgiftsutjevningen har signifikant ulik kostnadseffekt blant små og store kommuner. Unntakene er *Antall barn med enslige forsørgere* (barnevern) og *Flyktninger uten integreringstilskudd* (sosialhjelp). Begge kriteriene har en klart signifikant forklaringskraft for kostnadsforskjeller blant små kommuner, men ikke signifikant forklaringskraft blant store kommuner. Det er imidlertid tegn til at disse kostnadsforskjellene kan forklares av bosettingsstrukturen, noe som ikke vil påvirkes direkte av kommunestrukturen. Begge disse kriteriene er antatt å måle behovet for tjenester, noe som i utgangspunktet burde være uavhengig av kommunestruktur. Likevel kan det være effektivitetsforskjeller (og kvalitetsforskjeller) i hvordan disse behovene blir møtt i store og små kommuner.

Det kan diskuteres om en statistisk signifikant forskjell i estimatene for store og små kommuner er det som skal danne konklusjonen av disse analysene. For en rekke variabler er det snakk om relativt store forskjeller i estimerte koeffisienter selv om forskjellen ikke er statistisk signifikant. Ved å kun analysere store (eller små) kommuner ville vi få en helt annen kostnadsnøkkel og en helt annen ressursfordeling enn i dag. Men dagens små kommuner forsvinner ikke ved kommunesammenslåing. De inngår derimot i nye, større kommuner, og hovedmålet med disse analysene er å vurdere om det er behov for nye kostnadsnøkler når dagens små kommuner har blitt store. For å si at dette er nødvendig, er det strengt tatt ikke nok å vise til at estimatene er forskjellige for store og små kommuner. Vi bør derimot godtgjøre at denne forskjellen ikke skyldes tilfeldig variasjon, men at den er en konsekvens av kommunestørrelsen. Først da er det rimelig å anta at små kommuner som slår seg sammen, vil kunne få en kostnadsstruktur lik dagens store kommuner.

Basiskriteriet er særlig interessant, både generelt for dette prosjektet og fordi resultatene krever en nærmere drøfting. Når vi skiller mellom små og store kommuner, preges parameterestimatene av at dette kriteriet er direkte knyttet til kommunestørrelse. Det er introdusert nettopp for å forklare kostnadsforskjeller mellom store og små kommuner. Figur 2 i avsnitt 4.3 viser at det er naturlig å forvente at det ikke er noen effekt for de største kommunene. Dette bekreftes av analyseresultatene, men F-testen er likevel ikke i stand til å påvise ulik parameter for store og små kommuner. Dette fordi modellen blir såpass upresis for de største kommunene at parameteren statistisk sett kan ha hvilken som helst verdi. Dette støtter for så vidt opp om den tanken at basiskriteriet kan fjernes dersom småkommunene forsvinner. Men fordi dette kriteriet har liten økonomisk betydning for de store kommunene, vil det ha begrenset omfordelingseffekt for disse om kriteriet beholdes.

Som diskutert ovenfor er det heller ikke tilstrekkelig at det er en signifikant forskjell dersom denne forskjellen også kan knyttes til andre forklaringer, for eksempel at det skyldes bosettingsstruktur. En bekymring for om dagens kostnadsnøkler kan benyttes i en fremtidig struktur kan grunne i at dagens forskjeller mellom små og store kommuner er såpass store. Analysene tyder imidlertid på at i kostnadssammenheng er innbyggertall mindre viktig enn bosettingsmønster. Som nevnt er det av disse to variablene først og fremst innbyggertallet som vil bli påvirket av kommunesammenslåing.

Mangel på statistisk signifikans utelukker likevel ikke at det er en sammenheng, så det er ikke helt uinteressant å diskutere slike resultater. I grunnskolen har førstegenerasjons innvandrere tilsynelatende kun kostnadseffekt i små kommuner, og det samme gjelder dødelighetskriteriet i pleie- og omsorgssektoren. Uføre ser ut til å ha tre ganger sterkere kostnadseffekt i store kommuner sammenlignet med små kommuner. For urbanitetskriteriets del er det også blant de store kommunene

at vi finner den sterkeste effekten på sosialhjelpsutgiftene, noe som bygger oppunder at dette fortsatt er et aktuelt kriterium.

Kostnadsstrukturen i en fremtidig kommunestruktur med større kommuner er ukjent. Det er imidlertid lite som tyder på at de underliggende årsakene til kostnadsforskjeller vil endre seg betydelig som følge av at småkommunene blir store. Det er også et poeng at til tross for statistisk modellering og til dels avanserte metoder i utredningene av dagens kostnadsnøkler, så er de endelige kostnadsnøklerne et produkt basert på en rekke skjønsmessige vurderinger, ad-hoc-løsninger og ustabile statistiske sammenhenger.³¹ De skjevhetene vi påviser, vil trolig vil være av mindre betydning når vi tar disse skjønsmessige avveiningene i betraktning. For kommuner som blir stående alene, vil dagens kostnadsnøkkel være nøyaktig like relevant, eller irrelevant, som den er i dag.³²

5.2 Urbanitetskriteriets og opphopningsindeksens forklaringskraft i en struktur med 105 kommuner

Vi har argumentert for at det er problematisk å beregne effekten av kostnadsfaktorer i en ny kommunestruktur fordi vi ikke vet hvordan kostnadsbildet blir. For sosialtjenesten vil vi likevel gjennomføre en partiell kostnadsanalyse på en aggregert kommunestruktur med 105 kommuner. Valg av sektor skyldes at alle kriteriene i kostnadsnøkkel for sosialtjenester er såkalte behovskriterier, og det er liten grunn til å tro at endringer i kommunestrukturen i særlig grad vil påvirke behovet for sosialtjenester. Analysen hviler derfor på en antakelse om at kostnadene til sosiale tjenester i de nye kommunene omtrent vil tilsvare summen av kostnader i de gamle kommunene. Vi vil ha særlig fokus på opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet siden disse kriteriene ikke er sammenhengslåingsnøytrale.

Vi kan imidlertid ikke se helt bort fra at kostnadsvariasjonen for sosiale tjenester også skyldes et element av prioriteringsvariasjon og at prioriteringen vil kunne endre seg med en ny kommunestruktur. For eksempel kan flere individer komme til å bli innbyggere i en kommune med høyere kompetanse på rusomsorg, og dermed få et bedre tilbud. Vi må derfor ta et forbehold om at kostnadene likevel kan komme til å endre seg med ny kommunestruktur. Aastvedt m.fl. (2006) viste at opphopningsindeksen hadde en signifikant forklaringskraft på utgifter til ordinær sosialhjelp gjennom Kostra-funksjonene 242 og 281, mens urbanitetskriteriet var mest egnet til å fange opp variasjon i utgiftene på funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer.

Analysen vil likevel være interessant fordi vi vil kunne se om dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp, og da særlig opphopningskriteriet og urbanitetskriteriet, er et resultat av dagens kommunestruktur og mister sin forklaringskraft når denne kommunestrukturen endres vesentlig. Alternativt kan det også tenkes at kriteriene blir *mer relevante* i en ny kommunestruktur. Dette kan være tilfelle dersom de nye kommunegrensene blir bedre tilpasset reelle integrerte regioner. Et eksempel kan være sammenslåing av Porsgrunn og Skien, kommuner som egentlig dekker ett sammenhengende byområde. I den grad urbanitet målt ved innbyggertall har en betydning for sosialhjelpsbehovet, er det naturlig å anta at disse kommunenes behov for sosiale tjenester i større grad tilsvarer

³¹ Se kapittel 16 i Kommuneproposisjonen 2011.

³² Forutsetningen er selvfølgelig at det gjennomføres en justering av kriterievektene som beskrevet i avsnitt 4.3.

andre områder med en befolkning på ca. 90000 heller enn to separate kommuner med 35000 og 55000 innbyggere.

Et annet formål med analysen er å se hvordan det reduserte antallet observasjoner påvirker muligheten for å oppnå statistisk signifikante estimater på forklaringsfaktorene. Hvis den økonomiske betydningen av en kostnadsfaktor er uendret, målt ved parameterverdien, vil det være uheldig om denne utelates fordi antall observasjoner er redusert i grunnlagsdataene. Et alternativ er å redusere signifikanskravet i fremtidige analyser.³³

Storfjord, Torsken og Moskenes er ikke inkludert på grunn av manglende data. Vi har likevel inkludert de regionkommunene hvor disse inngår. De tre kommunene utgjør uansett en mindre del av disse sammenslåtte kommunene, og utelatelsen vil ganske sikkert ikke påvirke resultatene i særlig grad.

Tabell 26 Regresjonsresultater for utgifter til sosialhjelp, dagens kommunestruktur og 105 regionkommuner (t-verdier i parentes)

	Gammel kommunestruktur 428 kommuner (n=425)	Ny kommunestruktur 105 kommuner (n=105)
Konstantledd	-0.29 (-1,11)	-0,26 (-0,52)
Uføre	13,43 (2,85)	18,25 (2,01)
Flyktninger uten integreringstilskudd	6,65 (1,94)	5,38 (0,93)
Opphopning av skilte, ledige og fattige	18148 (10,27)	21713 (6,96)
Urbanitet	0.0812 (3,15)	0,0714 (2,17)
Personer som mottar integreringstilskudd	33,12 (8,01)	30,76 (3,12)
Frie inntekter per innbygger	0,0107 (2,98)	0,0059 (0,69)
R ²	0,4749	0,6536

Resultatene viser at både opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet er tilnærmet like relevante som kriterier i den nye kommunestrukturen, forutsatt at strukturendringene ikke endrer behovet for sosialhjelp i kommunene. Begge kriteriene er innenfor grensene for hva som regnes som statistisk signifikans, men det er tydelig at t-verdiene blir lavere med færre observasjoner. Det er derfor en fare for at fremtidige analyser kan komme til å forkaste relevante kriterier dersom signifikanskravet opprettholdes som praksis for å velge kriterier. Den samlede forklaringskraften, målt ved R², er høyere i ny kommunestruktur. Det tyder på at modellen passer bedre til den nye mer homogene kommunestrukturen enn til den gamle strukturen med mange små kommuner.

³³ Schweder (1996) problematiserer praksisen med å bruke signifikant forkasting av nullhypotesen om ingen kostnadseffekt som kriterium for å inkludere en variabel i kostnadsnøkkelen.

5.3 Hvordan kan nye kostnadsnøkler beregnes?

Som kommentert i forrige delavsnitt er kostnadsstrukturen i framtidig sammenslåtte kommuner ukjent per i dag. Kommunene må først bli en realitet som nye kommuner, og dernest må de rapportere data som så i etterkant kan analyseres. Dersom en fortsatt skal legge til grunn samme type statistiske metoder som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler, vil det således være umulig å komme fram til noen konkrete beregninger før kommunene faktisk har slått seg sammen og begynt å rapportere kostnadsdata fra den nye kommunestrukturen.

I perioden etter sammenslåing vil kommunene være i ulike stadier av omorganisering. Dette vil medføre utgiftsvariasjon som ikke er relatert til det underliggende utgiftsbehovet. Dette vil trolig bety at analyser på data fra denne perioden vil være preget av en økt mengde «statistisk støy» som vil gjøre det vanskeligere å trekke ut de kostnadssammenhengene man er ute etter. Dette tilsier at det kan være en fordel å unngå at inntektssystemet må baseres på analyser fra denne perioden.

Våre beregninger i denne rapporten tyder etter vårt syn på at det neppe vil skje noen «katastrofe» dersom de beregnede vektorer og koeffisienter fra dagens kommunestruktur benyttes på en ny kommunestruktur. Hovedbildet er tross alt at kommunene blir likere hverandre i den forstand at kriterieverdiene og indeksene for beregnet utgiftsbehov trekkes nærmere inn mot landsgjennomsnittlige nivåer.

Når vi samtidig tar hensyn til at alle sammenslåtte kommuner ved hjelp av inndelingstilskuddet vil motta de samme nivåer på basistilskudd og regionale tilskudd som i dag, er det kanskje ikke noe stort hastverk med å få etablert nye «korrekte» kostnadsnøkler med en gang den nye kommunestrukturen etableres. Gjennom inndelingstilskuddet vil uansett brå endringer i finansieringen per innbygger unngås i relativt lang tid etter sammenslåing (15 + 5 år). Slik sett mener vi at det ikke vil være nødvendig å bryte de etablerte prinsippene bak hvordan kostnadsnøkler beregnes for å måtte ha helt nye nøkler klare når nye kommuner etableres.

Dersom det likevel oppdages utslag som vurderes som for problematiske, er det selvsagt mulig å tenke seg ad hoc-løsninger som kan virke i tiden før en får etablert et datagrunnlag for å beregne nye kostnadsnøkler basert på ny kommunestruktur. Måten den svenske kostnadsutjevningen er bygget opp på, kan muligens være relevant for å vurdere enkelte slike ad hoc-løsninger. Den svenske modellen er av mer blandet karakter, med noen estimerte sammenhenger, noen enkle gjennomsnittskostnader beregnet rett fra nasjonale regnskapstall, og noen mer normbaserte kostnader.

Etter å ha sett hvordan dagens norske delkostnadsnøkler og totale utgiftsutjevning slår ut for de 105 NIVI-kommunene – og i kombinasjon med effekten av 15 års uavkortet inndelingstilskudd – mener vi imidlertid at det trolig ikke vil være behov for å ta i bruk særlig grad av midlertidige ad hoc-tilpasninger av kostnadsnøklerne.

6. Inntektsutjevningen

6.1 Innledning

Det overordnede formålet med inntektssystemet er å jevne ut kommunene sine forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere (Grønt hefte). Disse forutsetningene må sees i sammenheng med strukturelle forskjeller som kommunene ikke har kontroll over (geografiske, demografiske og markedsmessige forhold). Det er bestemt at det ikke skal være full utjevning av skatteinntekter. Dette er begrunnet med at regjeringen ønsker å gi kommunesektoren en viss lokal forankring.³⁴

Med en endring i kommunestrukturen vil en problemstilling være hvorvidt inntektene til kommuner vil forandre seg, både når det gjelder skatteinntekten og de frie inntektene. Vi vil derfor se på inntektene til kommunene i dag, og sammenlikne disse med inntektene i en ny kommunestruktur. Vi skal se nærmere på hvordan variasjonen påvirkes totalt sett, og hvordan ytterpunktene av fordelingen påvirkes av en ny kommunestruktur. Med utgangspunkt i dagens system for inntektsutjevning beregner vi skatteinntekter med og uten utjevning og frie inntekter med og uten utjevning for en fremtidig kommunestruktur med de samme 105 kommunene vi også har benyttet i rapporten for øvrig. Disse utregningene vil også sammenlignes med tall for dagens kommunestruktur for å få en mest mulig direkte illustrasjon av hvordan sammenslåing i seg selv påvirker inntektsfordelingen mellom kommunene.

6.2 Datagrunnlag og beskrivelse av variabler

Dataene benyttet i denne analysen baserer seg på tall fra KOSTRA fra 2013 og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). For å få et komplett datasett har vi tatt i bruk tall fra 2013 da det i de tilgjengelige 2014-tallene har vært en del manglende verdier. For den nye kommunestrukturen er forslaget fra NIVI Analyse med 105 regionkommuner benyttet. Med utgangspunkt i disse tallene har vi beregnet skatteinntekter og frie inntekter for en ny kommunestruktur bestående av de 105 nye kommunene. For å finne skatteinntektene for den nye regionkommunen Haldenregionen er skatteinntektene fra Halden og Aremark lagt sammen for å finne den nye skatten. Tilsvarende er gjort for innbyggertall og totale inntekter for de 105 kommunene. Alle tall er oppgitt i kroner per innbygger. Vi benytter de samme kriteriene som i dag for utregningen av inntektsutjevning for en ny kommunestruktur. Inntektsutjevning blir beregnet løpende 10 ganger i året. I denne analysen tar vi utgangspunkt i utregnet inntektsutjevning for et helt år, det vil si alle 10 gangene sammenlagt.

Inntektsutjevning består teknisk sett av to trinn, en symmetrisk del som gjelder for alle kommuner, og en ekstra ikke-symmetrisk kompensasjon for kommuner som har mindre enn 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger. Alle kommuner tar del i den symmetriske utjevningen. Om en kommune mottar eller blir trukket, er avhengig av kommunens skatteinntekt i

³⁴ Se NOU 18:2005 (kap 7: særlig s. 133-144) for en mer detaljert gjennomgang av prinsipper for utforming av inntektssystemet.

forhold til landssnittet. «Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompenserte for 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landssnittet blir trukket 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har skatteinntekter under 90 prosent av landssnittet mottar i tillegg en ekstra kompensasjon på 35 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Finansieringen av denne ekstra kompensasjonen skjer ved at hver kommune blir trukket et likt beløp per innbygger.» (Grønt hefte)

«Skatt før utjevning» består av kommunens skatteinntekt per person før inntektsutjevning.

«Skatt etter utjevning» er kommunens skatt hvor utjevning er lagt til/trukket fra basert på kommunens skatteinntekter i forhold til landsgjennomsnittet. I tillegg er finansieringen av ekstrakompensasjonen trukket fra.

«Frie inntekter inkludert eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft før utjevning», består av skatteinntekter uten utjevning, totale rammetilskudd, inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og eiendomsskatt.

«Frie inntekter inkludert eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft etter utjevning» består av skatteinntekter etter utjevning, totale rammetilskudd, inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og eiendomsskatt.

6.3 Effekten av inntektsutjevningen på skatteinntektene med hhv. gammel og ny kommunestruktur

Tabell 27 viser beskrivende statistikk for skatteinntekter per innbygger før og etter inntektsutjevning med hhv. dagens kommuner og de 105 regionkommunene. Det er stor variasjon mellom kommunen med lavest og høyest skatteinntekt før utjevning i dag. Hvis vi ser på ytterpunktene i fordelingen, kommer dette svært tydelig frem. Kommunen med høyest skatteinntekt har en inntekt på 72 013 kr per person, mens kommunen med lavest skatteinntekt har en inntekt på 14 753 kr per person.

Kommunene som befinner seg i det laveste i fordelingen, er i hovedsak småkommuner i Nord-Norge. Kommunene øverst i fordelingen består særlig av kraftkommuner, men også store kommuner som Bærum hvor det er en stor andel skattebetalere i forhold til innbyggertall.

Med en omfattende strukturreform og om lag fire ganger så få kommuner, skjer det en naturlig utjevning av skatteinntektsgrunnlaget. De mest ekstreme observasjonene i både toppen og bunnen av skalaen blir på denne måten trukket betydelig nærmere inn mot gjennomsnittet. Vi ender dermed opp med en betydelig jevnere fordeling av skatteinntektene per innbygger med de 105 regionkommunene i høyre seksjon av tabellen.

Kommunene med lavest skatteinntekt vil fortsatt være kommuner i Nord-Norge (med få innbyggere og lave skatteinntekter relativt til landsgjennomsnittet). Kommunene som befinner seg høyt oppe, er en blanding av store regioner med høye skatteinntekter, for eksempel Stavangerregionen og Vestregionen, og kommuner med få innbyggere men med høye skatteinntekter, som for eksempel regionkommunene Setesdal og Ulsteinregionen. Standardavviket til skatt før og etter utjevning

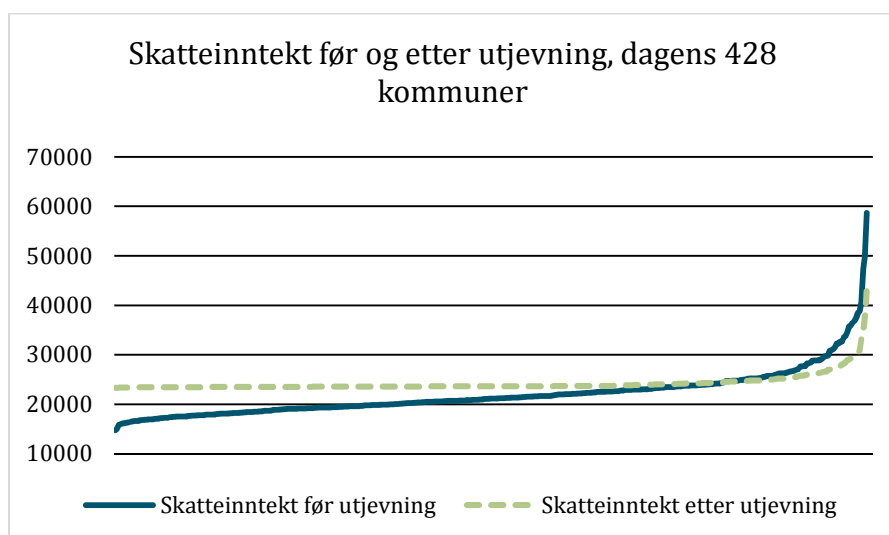
har blitt lavere med en ny kommunestruktur. Særlig standardavviket etter utjevning har blitt redusert betydelig.

Tabell 27. Skatteinntekt per innbygger før og etter utjevning med hhv. dagens og ny kommunestruktur.*

	Dagens kommunestruktur		105 regionkommuner	
	Skatt før utjevning	Skatt etter utjevning	Skatt før utjevning	Skatt etter utjevning
N	428	428	105	105
Minimum	14753	23318	17537	23512
P1	16129	23387	17823	23512
P10	17630	23462	18947	23582
Median	21128	23637	21219	23696
P90	25880	25439	25880	25103
P99	40570	30925	33314	28076
Maksimum	72013	43502	38120	29998
Std	5367	1783	3326	987

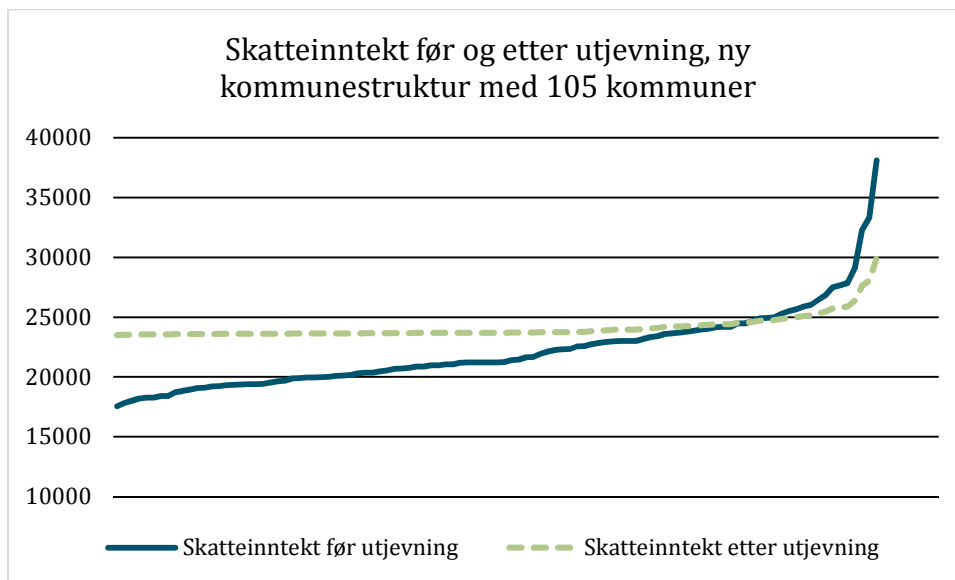
* Tabellen viser verdiene per person i kroner. N er antall kommuner, p1, p10, p90 og p99 viser 1 percentil, 10 percentil, 90 percentil og 99 percentil. Std er standardavviket. Frie inntekter før og etter utjevning er frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft.

Den samme informasjonen som i tabellen ovenfor kan vel så effektivt formidles vha. figurframstillinger. Nedenfor viser vi derfor også to figurer som effektivt får fram hvordan strukturreformen slår ut for fordelingen av skatteinntekter per innbygger.



Figur 8. Skatteinntekt per innbygger før og etter utjevning, dagens kommunestruktur.³⁵

³⁵ Maksimalverdien for skatt før utjevning er 72 013 kroner per innbygger. 99 prosent av kommunene faller inn under intervallet 10 000 kr – 40 000 kroner



Figur 9. Skatteinntekt per innbygger før og etter inntektsutjevning, ny kommunestruktur (NIVI).

Begge disse figurene viser tydelig effekten av utjevningen og det usymmetriske elementet som kun gjelder for kommuner med mindre enn 90 prosent av landsgjennomsnittet. De mest inntektssvake kommunene blir dermed trukket betydelig nærmere opp mot gjennomsnittet enn det som er tilfellet for kommunene i den motsatte enden av inntektsfordelingen.

Sammenlikner vi Figur 8 og Figur 9 ser vi også at en ny kommunestruktur i seg selv vil føre til en jevnere fordeling av skatteinntektene *før utjevning*, siden linjen for skatt før utjevning i Figur 9 vipper opp i den nedre enden og ned i den øvre sammenlignet med Figur 8. Vær obs på at skalaen på den vertikale akse er ulik i de to figurene.

Tabell 28 viser en oversikt over antallet og prosentandelen av kommuner som ligger hhv. under 90 %, mellom 90 og 100 % og over 100 %, samt kommunenes skatteinntekter i forhold til landsgjennomsnittet for dagens og ny kommunestruktur.

Tabell 28. Fordeling av skatteinntekt i forhold til landsgjennomsnitt før utjevning, dagens og ny kommunestruktur.

Skatteinntekt i forhold til landsgjennomsnitt	Dagens struktur		105 regionkommuner	
	Antall kommuner	Prosent	Antall kommuner	Prosent
Under 90%	277 ³⁶	65%	63	60%
90-99,9%	81	19%	28	27%
Over 100%	70	16%	14	13%
Totalt	428	100%	105	100%

³⁶ 38 kommuner har en skatteinntekt som er under 70 prosent av landssnittet. Dette er 9 prosent av kommunene.

Også denne tabellen gir en konkret illustrasjon av hvordan en sammenslåing bidrar til å dra ytterpunktene i inntektsfordelingen nærmere inn mot landsgjennomsnittet. Kommunene med lavest inntekter vil med en ny kommunestruktur få en høyere inntekt per innbygger, men for å komme opp på et nivå nærmere landsgjennomsnittet, er det fortsatt behov for utjevning. Når inntektsfordelingen før utjevning er likere, blir imidlertid også sluttresultatet etter inntektsutjevning også likere (Figur 9) enn slik det er med dagens kommunestruktur (Figur 8).

6.4 Effekten av inntektsutjevningen på frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft med hhv. gammel og ny kommunestruktur

Hvis vi ser på frie inntekter i stedet for kun skatteinntekter, vil utslaget av inntektsutjevningen generelt bli mindre. Det skyldes at det finnes betydelige inntekter som ikke inngår i inntektsutjevningen. Av kraftinntekter er det kun naturressursskatten som omfattes av inntektsutjevningen. Videre er også inntektene fra eiendomsskatten holdt utenfor inntektsutjevningen. Tabell 29 viser samme informasjon som Tabell 27, men med frie inntektene inkludert eiendomsskatt og kraftinntekter i stedet for skatteinntekt.

Tabell 29. Frie inntekter (inkludert eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft) før og etter utjevning, hhv. dagens og ny kommunestruktur.*

	Dagens kommunestruktur		105 regionkommuner	
	Frie inntekter før utjevning	Frie inntekter etter utjevning	Frie inntekter før utjevning	Frie inntekter etter utjevning
N	428	428	105	105
Minimum	39636	42043	41002	44102
P1	40642	43324	41858	44207
P10	43108	45284	43679	45089
Median	49423	53854	49423	52378
P90	51578	62157	58892	62157
P99	74774	75122	68041	70548
Maksimum	182301	158746	73842	71125
Std	16873	14080	6522	6400

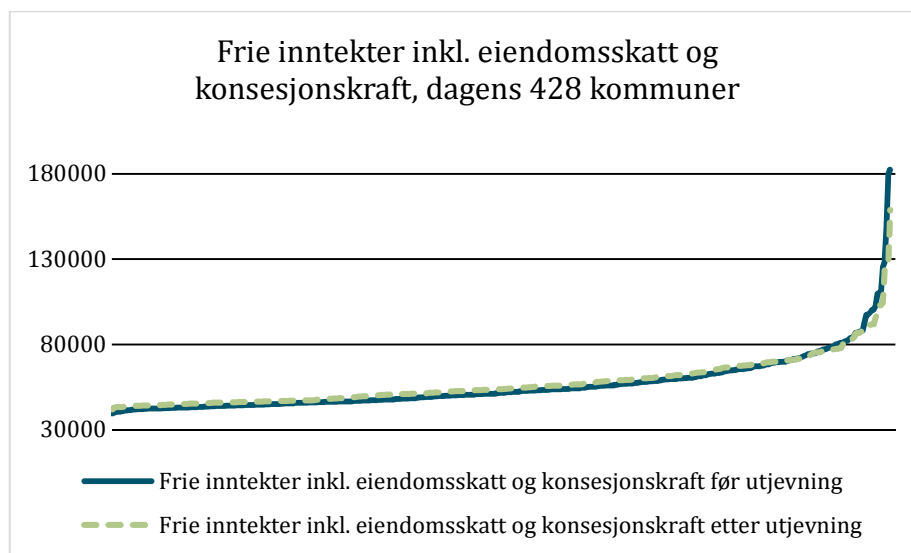
* Tabellen viser verdiene per person i kroner. N er antall kommuner, p1, p10, p90 og p99 viser 1 percentil, 10 percentil, 90 percentil og 99 percentil. Std er standardavviket. Frie inntekter før og etter er frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft før og etter utjevning.

Effekten av eiendomsskatten og kraftinntektene tenderer her til å trekke i motsatt retning av hverandre. Eiendomsskatter gir de mest inntektssvake kommunene muligheter til å øke sine samlede inntekter. Vi ser da også at percentil 10 (de 10 prosent fattigste kommunene) ligger nærmere medianen (både relativt og absolutt) i Tabell 29 enn i Tabell 27. I den lavere enden av fordelingen er

altså fordelingen av frie inntekter jevnere (nærmere medianen) enn det som er tilfelle med kun skatteinntektene. Større bruk av eiendomsskatt blant de fattigste kommunene bidrar til denne effekten.

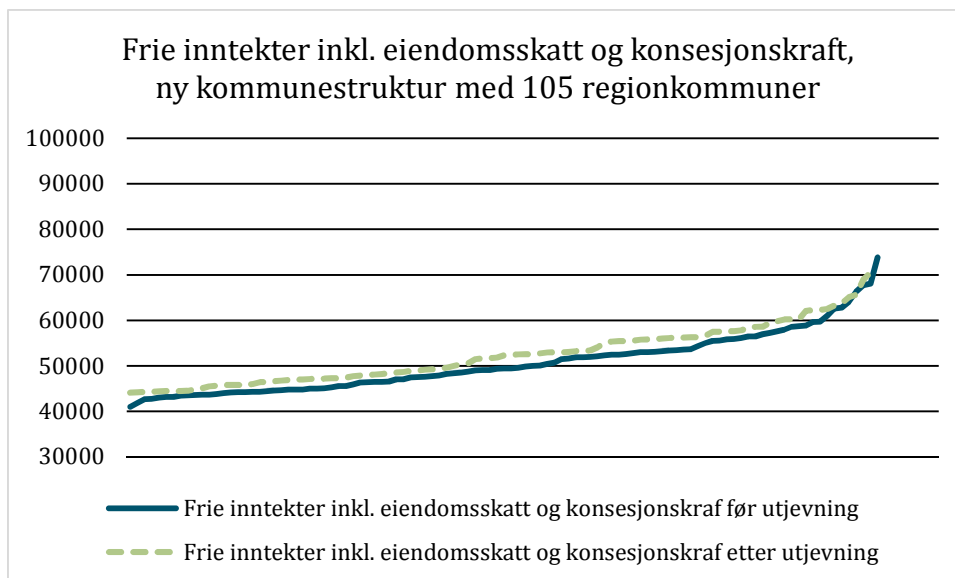
I den motsatte enden av fordelingen av frie inntekter, dominerer kraftinntektene. De mest utpregede kraftkommunene har meget betydelige kraftinntekter per innbygger og kommer dermed opp på et svært mye høyere inntektsnivå enn gjennomsnitt og median blant øvrige kommuner. Dette gjelder både før og etter inntektsutjevning. En kommunestrukturereform vil her trekke de aller rikeste kraftkommunene inn i sammenslåinger med nabokommuner med lavere inntekter per innbygger og dermed gjøre de mindre ekstreme enn med dagens struktur.

Igjen blir den samme statistiske informasjonen trolig mer effektivt formidlet ved hjelp av figurere enn tabeller. Vi inkluderer derfor også her to figurer som illustrerer hvordan de frie inntektene fordeler seg (før og etter inntektsutjevning) med hhv. dagens kommuner og med de 105 regionkommunene:



Figur 10. Frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft per innbygger før og etter utjevning med dagens kommunestruktur.³⁷

³⁷ 90 prosent av kommunene har en verdi som faller innenfor intervallet 40 000 – 75 000 kroner per innbygger. De øvrige 10 har en inntekt som er over 75 000 kroner, mens den maksimale verdien er 182 301 kr per innbygger.



Figur 11. Frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft per innbygger før og etter utjevning med ny kommunestruktur.

Generelt ser vi at effekten av selve utjevningen blir langt mindre enn da vi kun så på de skatteinntektene som inngår i inntektsutjevningen. For de frie inntektene har selve strukturreformen derfor en større effekt på inntektsfordelingen enn det som var tilfelle for kun skatteinntektene. Strukturreformene «blander inn» de aller rikeste og de aller fattigste kommunene med nabokommuner og bidrar og den resulterende inntektsfordelingen etter utjevning i Figur 11 gir en vesentlig jevnere fordeling av inntektene enn det som er tilfellet med dagens kommunestruktur i Figur 10. En så omfattende kommunereform som vi her studerer, vil altså i seg selv bidra til å fjerne mye av de største inntektsnivåforskjellene. Selv om vi evt. skulle velge å redusere kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen noe fra dagens 60 og 95 prosent, vil uansett fordelingen etter utjevning bli likere enn det som er tilfelle med dagens inntektsfordeling vist i Figur 10.

7. Øvrige problemstillinger

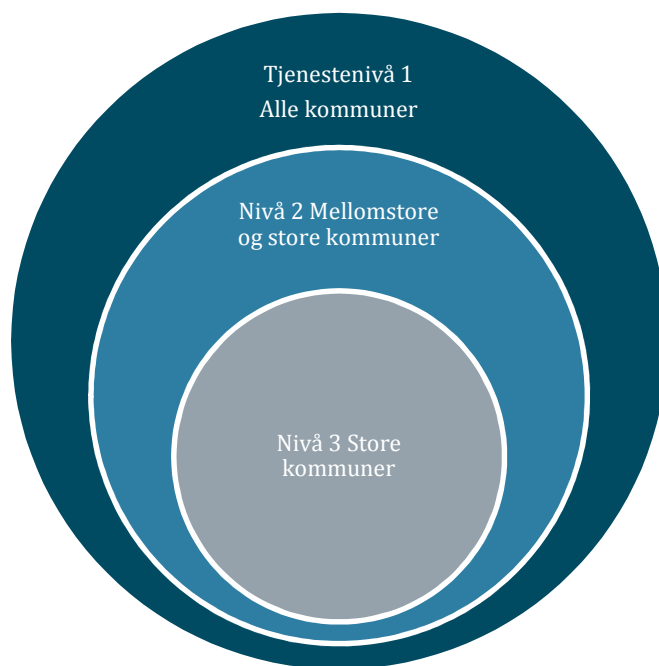
I dette kapittelet omtaler vi to temaer. I avsnitt 7.1 beskriver vi hvordan utgiftsutjevningen kan tilpasses en eventuell situasjon med hvor ikke alle kommuner har de samme oppgavene. I avsnitt 7.2 gir vi noen vurderinger av hvilken betydning strukturreformen kan få for de regionalpolitiske tilskuddene.

7.1 Oppgavedifferensiering

Et mulig utfall av strukturreformen er at noen kommuner får flere oppgaver enn andre. Dette må i så fall innarbeides i inntektssystemet. Storbritannia har et system som bygger mye på de samme prinsippene som det norske systemet, men det er omfattende oppgavedifferensiering eller overlapping av ansvarsområder.³⁸ I praksis skiller det britiske systemet seg fra det norske ved at utgiftsutjevningen foregår separat for de enkelte tjenestesektorene. Forskjellen er mer pedagogisk enn at den har reell betydning for ressursfordelingen. Men dette betyr samtidig at det britiske systemet gjør metoden for implementering av oppgavedifferensiering ganske åpenbar. For eksempel fordeles midler til politi mellom politidistrikt, mens midler til skole fordeles mellom skoledistrikt. Samtidig er politiets oppgaver delt opp i 11 kategorier, og midlene fordeles på oppgavekategorier, og deretter fordeles ressursene mellom politidistrikt etter kriterier relatert til de enkelte oppgavene.

På bakgrunn av dette kan vi skissere en metode for å implementere oppgavedifferensiering. Metoden innebærer er å splitte utgiftsutjevningen etter grupper av tjenester, alt etter hvilke kommuner som har den aktuelle oppgaven. Et eksempel kan være om kommunale tjenester deles inn i tre grupper hvor ett sett av basistjenester produseres av alle kommuner, ett sett av tjenester produseres av mellomstore og store kommuner og et siste sett av oppgaver kun er forbeholdt de største. Dette er illustrert i Figur 12.

³⁸ Se Department for Communities and Local Government (2011).



Figur 12 Illustrasjon av oppgavedifferensiering

Utgiftsutjevningen deles tilsvarende opp i tre deler. I del 1 inngår alle kommuner. Her fordeles ressursene knyttet til tjenestenivå 1. Utgiftsbehovet for denne tjenestegruppen må dermed også spesifiseres sammen med en kostnadsnøkkel tilpasset disse tjenestene. I del to av utgiftsutjevningen får mellomstore og store kommuner tildelt ressurser til å tilby tjenestenivå 2. Igjen spesifiseres utgiftsbehovet og en kostnadsnøkkel for fordeling. Til slutt, og på samme måte, sørger del tre av utgiftsutjevningen for å tildele ressurser til de største kommunene slik at disse kan produsere tjenester på nivå 3.

Metoden gir ingen omfordeling fra i dag, utover det som følger av oppgavedifferensieringen i seg selv.

Ved beregning av nye kostnadsnøkler må det naturligvis tas hensyn til at noen kommuner har flere oppgaver enn andre kommuner. I utgangspunktet bør dette være uproblematisk å implementere, i hvert fall i de partielle modellene. Derimot kan det bli utfordrende å finne gode kostnadsnøkler for de tjenestene som kun produseres av et fåtall kommuner ettersom datagrunnlaget da blir forholdsvis tynt. Dette problemet er kjent fra utredninger av kostnadsnøkler for fylkeskommunene, og det kan oppstå tilsvarende behov for alternative beregningsmetoder som følge av oppgavedifferensiering.³⁹

³⁹ Se kapittel 10 i NOU 2005:18.

7.2 Regionalpolitiske tilskudd

De regionalpolitiske tilskuddene er som nevnt i avsnitt 1.2 mer av en politisk og mindre av en rent økonomifaglig karakter enn det som er tilfelle for inntekts- og utgiftsutjevningen. Enkelte av disse har en lang forhistorie, mens andre har blitt innført etter hvert som nye problemstillinger har blitt adressert, eksempelvis særlige utfordringer i vekstkommuner eller storbyer.

Totalt sett finnes det særordninger for både småkommuner, distriktskommuner, vekstkommuner og storbyer. En iboende svakhet som har vært påpekt av bl.a. Borgeutvalget, er jo dermed at flere og flere særkategorier av kommuner kvalifiserer for denne type tilskudd med spesielle begrunnelser. Dette går ut over den generelle finansieringen gjennom et trekk i det generelle innbyggertilskuddet. Taperne blir dermed de kommunene som ikke er «spesielle» nok til å kvalifisere for noen av de regionalpolitiske tilskuddene.

Følgende tabell gir en oversikt over de ulike regionalpolitiske tilskuddene som per i dag er i bruk, samt fordelingskriterier, beløp og antall kommuner som mottar de ulike tilskuddstypene.

Tabell 30. Oversikt over regionalpolitiske tilskudd, 2015 (Kilde: Grønt Hefte 2015).

Tilskudd	Fordelingskriterier	Antall kommuner	Totalt beløp 1000 kr
Nord-Norge (og Namdalen) tilskudd	Sats per innbygger, geografisk differensierte satser	101	1 560 813
Distriktsilskudd Sør-Norge	Sats per innbygger og sats per kommune	74	396 917
Småkommunetilskudd	Sats per kommune, geografisk differensiert sats	155	963 501
Vekstkommunetilskudd	Sats per nye innbygger utover vekstgrense	66	393 386
Storbytilskudd	Sats per innbygger	4	440 132

Nord-Norge-tilskuddet kan sies å stå i en særstilling blant de regionalpolitiske tilskuddene. Det er et uttalt mål med dette tilskuddet at kommuner i Nord-Norge (og Namdalen) skal gis mulighet til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Det gis til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og Namdalen i Nord-Trøndelag, med fire ulike satser per innbygger. Kommuner i Finnmark gis i 2015 kr 7701 per innbygger. Nord-Troms (tiltakssonen) gis kr 3716 per innbygger, Troms for øvrig kr 3154, og Nordland og Namdalen gis kr 1645 per innbygger. Vi vil tro at kommunesammenslåinger i seg selv vil ha lite å si for begrunnelsen for dette tilskuddet. Tilskuddsbeløp per innbygger kan bli påvirket hvis kommunesammenslåinger involverer kommuner som ligger i de ulike satsområdene nevnt over, eller dersom det slås sammen med kommuner i Nord-Trøndelag utenfor Namdalsregionen. Bortsett fra dette vil vi mene at dette tilskuddet trolig vil bestå og fungere som i dag nokså uavhengig av kommunesammenslåinger.

Også storbytilskuddet er nokså spesielt, siden det kun gis til de fire største byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Beløpet er kr 361 kroner per innbygger i 2015. Begrunnelsen for dette tilskuddet er at de nevnte byene har «særlige utfordringer knyttet til urbanitet». I utgangspunktet vil vi tro at andre kommuner som får høyere innbyggertall pga. sammenslåinger, ikke automatisk

kvalifiserer til det samme tilskuddet selv om de evt. skulle få et innbyggertall som nærmer seg dagens Stavanger kommune med om lag 132 tusen innbyggere. Vi vil derfor i utgangspunktet anta at storbytilskuddet vil bestå nokså uavhengig av strukturendringene vi her studerer.

For de siste tre regionalpolitiske tilskuddsordningene vil kommunesammenslåinger derimot kunne spille en større rolle. Mye av hensikten med strukturendringene er jo nettopp å gjøre kommunene til større og mer robuste enheter. Hvis det blir en helhetlig og bredt anlagt strukturreform, bør det bli så godt som ingen kommuner igjen etter reformen som fortsatt vil kvalifisere til småkommunetilskudd (kommuner med færre enn 3200 innbyggere). Også når det gjelder distriktstilskudd Sør-Norge, vil kommunesammenslåinger få effekt. For å kvalifisere til mottak av dette tilskuddet må kommuner for det første ha en beregnet distriktsindeks mellom 0 og 46, og for det andre ha en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger på mindre enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.⁴⁰ Vi har ikke tilgang til beregninger av distriktsindekser for nye, sammenslåtte kommuner, men vil tro at den samme tendensen til «gjennomsnittliggjøring» vi har sett i forbindelse med utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen også vil få utslag når det gjelder nye tall for distriktsindekser for sammenslåtte og større kommuner. Vi tenker da på at sammenslåing i mange tilfeller vil gjøre kommunene til mindre utpregede distriktkommuner enn i dag, og at mange av de sammenslåtte kommunene dermed enten faller ut av ordningen, eller får høyere indeksverdier slik at satsene per kommune og per innbygger blir lavere. Dersom dagens kriterier beholdes, vil vi dermed anta at tilskuddet vil omfatte en mindre andel av kommune-Norge enn det som er tilfelle i dag.

Også vekstkommunetilskuddet vil bli påvirket av sammenslåinger. Dette tilskuddet gis i dag til 66 kommuner som opplever å ha en høyere gjennomsnittlig vekst i innbyggertallet enn 1,6 prosent de siste tre år. I tillegg må skatteinntektene per innbygger være lavere enn 140 prosent av landsgjennomsnittet. Ved sammenslåing med nabokommuner vil rimeligvis en del av de kommunene som i dag kvalifiserer til å være vekstkommuner, bli slått sammen med kommuner der veksten er lavere, slik at de nye kommunene faller utenfor kravet. På den annen side er jo veksten mer knyttet til regioner enn til enkeltkommuner. Dermed vil det kunne være relativt stor korrelasjon mellom veksten i nabokommuner.

For å finne mer konkret ut hvordan sammenslåing påvirker vekstkommunetilskuddet, har vi sett på innbyggertallene for hhv. dagens kommuner og NIVIs 105 regionkommuner. Vi får noe avvikende tall fra de 66 kommuner av dagens kommuner som kvalifiserer til vekstkommunetilskuddet i Grønt Hefte. Når vi beregner veksten i folketallet fra og med 2011 til og med 2014 og beregner den gjennomsnittlige prosentvise årlige veksten gjennom denne treårsperioden, får vi at 60 kommuner kvalifiserer til vekstkommunetilskuddet.⁴¹ Folketallet i disse kommunene utgjør 36,3 % av samlet innbyggertall for landet per 01.01.2014. Når vi så aggregerer til 105 regionkommuner, finner vi at 13 av de 105 kommunene fortsatt har en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på minst 1,6 %. Andelen av landets innbyggere som da bor i en kommune som kvalifiserer til vekstkommunetilskudd, faller dermed til 32,6 %. Det blir dermed som forventet en reduksjon, men reduksjonen er relativt beskjeden. Konklusjonen når det gjelder vekstkommunetilskuddet, ser dermed ut til

⁴⁰ Tilskuddet gis med totalt fem ulike satser per innbygger, gradert etter nivåer på distriktsindeksen. Den høyeste satsen gis til kommuner med indeks fra null til 35, med 3,39 mill. per kommune og kr 675 per innbygger. Den laveste gis til kommuner med indeks på 45 og 46, med kr 577 000 per kommune og kr 136 per innbygger.

⁴¹ Avviket ser ut til å skyldes at tallene for «Folkemengde i alt» per 01.01.2011 og 01.01.2014 for hver kommune lastet ned fra Statistikkbanken per mai 2015 avviker noe fra de tilsvarende tallene benyttet i Grønt Hefte 2015.

å være at en relativt stor andel av dagens vekstkommuner «overlever» som vekstkommuner også etter sammenslåing med nabokommuner.⁴²

Vår konklusjon når det gjelder regionalpolitiske tilskudd, er at Nord-Norge/Namdalstilskuddet og storbytilskuddet i stor grad vil fungere som i dag, men at de øvrige regionalpolitiske tilskuddene vil gjelde en mindre andel av kommunene enn i dag hvis kommunene blir vesentlig større og færre. Dette gjelder naturligvis i størst grad for småkommunetilskuddet. Distriktstilskudd Sør-Norge og vekstkommunetilskuddet vil også bli påvirket av sammenslåinger, men ikke så kraftig som småkommunetilskuddet. For distriktstilskudd Sør-Norge lar effekten av sammenslåinger seg ikke tallfeste nøyaktig før det beregnes nye distriktsindekser for hver sammenslåtte nye kommune.

⁴² Et annet forhold som kan trekkes inn i vurderingen av vekstkommunetilskuddet, er det faktum at total befolkningsvekst for landet har vært relativt stor de senere årene. Dette kan muligens tilsi at grensen for å være en vekstkommune med særlig høy vekst i folketallet evt. må vurderes flyttet noe oppover fra dagens krav på 1,6 % per år.

8. Diskusjon og oppsummering

I dette kapittelet oppsummerer vi analysene av rapportens problemstillinger, og diskuterer betydningen av de funnene som er gjort. Problemstillingen diskuteres først i separate avsnitt. I avsnitt 8.7 gir vi en generell avsluttende diskusjon.

8.1 Problemstilling 1: Systemeffekter

Hvordan vil endret kommunestruktur påvirke den fordelingen av ressurser som skjer gjennom utgiftsutjevningen og i hvilken grad kan disse endringene i ressursfordelingen antas å sammenfalle med reelle endringer i utgiftsbehov? Dette er analysert i kapittel 4.

For de fleste kriteriene i kostnadsnøklerne vil ikke kommunestrukturrendringer påvirke ressursfordelingen. En ny sammenslått kommune vil få ressurser tilsvarende summen av ressurser til de opprinnelige kommunene. Dette gjelder for eksempel den omfordelingen som skjer etter alderskriteriene.

For kriteriene basis, opphopning, urbanitet, sone og nabo vil det derimot skje en omfordeling fordi summen av kriteriet på landsbasis endres ved strukturendringer. Det betyr for det første at en sammenslått kommune kan få en kriterieverdi etter sammenslåing som er høyere eller lavere enn summen av kriterieverdien for de opprinnelige kommunene. I tillegg betyr det at en sammenslåing blant én gruppe av kommuner normalt vil påvirke fordelingen av ressurser til alle andre kommuner ettersom det er det relative forholdet til landsgjennomsnittet som styrer ressursfordelingen. For en gitt kommunestruktur er utgiftsutjevningen et nullsumspill slik at et trekk fra en gruppe blir et tillegg til en annen gruppe.

Vi viser i kapittel 4 at en større strukturendring vil gi store omfordelingseffekter gjennom basistilskuddet dersom vektene i kostnadsnøkkelene beholdes som i dag. Når vi tar utgangspunkt i en alternativ kommunestruktur med kun 105 kommuner, finner vi at verdien av basistilskuddet øker fra dagens nivå på 12,8 millioner kroner til ca. 52,4 millioner kroner pr. kommune. Systemet trekker midler fra kommuner som slår seg sammen og fordeler disse midlene tilbake med et likt beløp per kommune. Målt som ressurser per innbygger innebærer dette en voldsom omfordeling til de små kommunene som eventuelt blir stående alene etter strukturereform. Intensjonen bak basistilskuddet tilsier derimot at kroneverdien av et basistilskudd burde være uavhengig av kommunestruktur, og i avsnitt 4.3 viser vi hvordan dette kan oppnås med en standardisert justering av kriterievektene i forbindelse med strukturendringer.

Opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet har mindre omfordelingseffekter enn basistilskuddet. Vi har ikke kunnet gjøre beregninger knyttet til bosettingskriteriene sone og nabo fordi det kreves større beregninger for å finne nye verdier for disse kriteriene.

8.1.1 Konklusjoner for problemstilling 1

1. Ved store endringer i kommuneantallet, vil den økonomiske verdien av basistilskuddet øke dramatisk. Det bør vurderes om utgiftsbehov og kriterievekt skal justeres for å unngå slike store endringer.
2. Hvis det viser seg at bosettingsstruktur eller andre forhold hindrer sammenslåtte kommuner i å utnytte stordriftsfordeler, bør det utredes alternativer til dagens basiskriterium. Her kan erfaringene fra den danske kommunereformen trekkes inn, der basistilskuddet ble fjernet når kommunene ble vesentlig færre og større, samtidig som det ble innført et reiseavstandskriterium.
3. Det bør vurderes om vektorer og utgiftsbehov knyttet til andre kriterier også bør justeres når summen av kriteriet på landsbasis endres.

I forbindelse med justeringen som omtales i punkt 1, blir det et spørsmål om hvorvidt endringer i total kriterieverdi skal få konsekvenser for den samlede ressursrammen, eventuelt hvordan midlene alternativt skal fordeles dersom de ikke fordeles via basistilskuddet. Dette må avgjøres politisk/administrativt.

8.2 Problemstilling 2: Behov for ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen?

Dagens kostnadsnøkkel er basert på ressursbruken blant dagens kommuner. Kriterier som oppfyller kravet om objektivitet og validitet, er inkludert i kostnadsnøkklene med bakgrunn i at det kan påvises en sammenheng mellom kriteriet og kommunenes ressursfordeling mellom tjenester. Når kommunereformen er gjennomført, trengs en kostnadsnøkkel som kan gi en relevant fordeling av ressurser mellom de *nye* kommunene. Spørsmålet er om dagens kostnadsnøkkel kan gjøre den jobben.

I kapittel 5 studerer vi i hvilken grad dagens kostnadsnøkkel er påvirket av dagens kommunestruktur, med et stort antall små kommuner. Vi estimerer modellene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler, og tester om estimerte parametere blir ulike for små og store kommuner. I tillegg estimerer vi en modellvariant hvor vi skiller mellom tettbygde og spredtbygde kommuner for å se om effekter av kommunestørrelse alternativt kan forklares med bosettingsstruktur.

Vi finner kun to tilfeller av at det er en statistisk signifikant forskjell på parameterestimat mellom små og store kommuner. Dette gjelder *Antall barn med enslige forsørgere* og *Flyktninger uten integreringstilskudd*. Statistisk ser det ut til at bosettingsstrukturen kan være en alternativ forklaringsfaktor, men det er ikke åpenbart hvorfor disse kostnadsfaktorene skulle ha en sterkere kostnadseffekt i spredtbygde kommuner.

Vi finner derimot en ganske stor variasjon i estimerer uten at forskjellen er statistisk signifikant. Dette kan delvis knyttes til at det generelt er en del uforklart variasjon i modellene bak dagens kostnadsnøkkel og at ulike modellvarianter kan gi ganske ulike estimerer. For at vi skal forkaste dagens kostnadsnøkkel på grunn av strukturen, bør det imidlertid godkjøres at kommunesammenslåing vil gi en annen kostnadsstruktur enn den som fanges opp av dagens kostnadsnøkkel. Etter vår oppfatning er statistisk signifikant forskjellige estimerer mellom små og store kommuner et rimelig krav. I tillegg bør bosettingsstruktur ikke utgjøre et klart alternativ til kommunestørrelse som forklaringsfaktor ettersom bosettingsstrukturen ikke vil endre seg ved sammenslåing.

Kommuner som slår seg sammen blir generelt mer lik gjennomsnittet, noe som tilsier at omfordelingen blir mindre dramatisk og eventuelle dårlige kostnadsnøkler får mindre betydninger. Et unntak er at kommunene blir større i areal. Ved en omfattende strukturreform vil enkelte kommuner få store interne avstander. Dette kan være til hinder for å utløse stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen, jf. diskusjonen i avsnitt 2.2.2. Inndelingstilskuddet vil i en forholdsvis lang periode gi rom for å fortsette en drift med smådriftsulempet. Store avstander i en sammenslått kommune bør derimot ikke utløse høyere kostnadsnivå enn i dagens separate kommuner. I prinsippet kan den nye kommunen drives slik de opprinnelige kommunene drives i dag. Det skal ikke være nødvendig å omorganisere seg til høyere kostnader.

Når det skjer store endringer i sektoren over noen år kan det virke naturlig å gjennomføre hyppige endringer av kostnadsnøkler med bakgrunn i stadig oppdaterte analyser av kostnadsammenhengene. Vi vil advare mot en slik strategi som en generell løsning. For det første mener vi at den underliggende sammenhengen mellom kriterier og kostnader i liten grad vil påvirkes av endringer i kommunestrukturen. Det at kommunene kan komme til å endre seg, fanges stort sett opp av kriteriene. For det andre, vil statistikkgrunnlaget i løpet av reformperioden være preget av mer statistisk støy sammenlignet med perioden før reformen. I perioden med kommunesammenslåing vil kommunene være i en situasjon med til dels store endringer i organisasjonen, og dette vil prege kostnadsbildet ved å bidra med mer variasjon som ikke forklares av regresjonsmodellene. Vi risikerer dermed å få mindre presise estimater på den underliggende kostnadsstrukturen. Skulle det likevel være tilfeller hvor det er nødvendig å gjennomføre analyser på data fra reformperioden, må det understrekes at hyppige oppdateringer kan være å foretrekke.

Vi har ikke undersøkt potensielle kriterier som ikke er en del av dagens kostnadsnøkler. Et stort antall potensielle kriterier har vært testet i tidligere utredninger og blitt forkastet på grunn av dårlig forklaringskraft. Den dårlige forklaringskraften kan skyldes overvekten av små kommuner, noe som betyr at kriterier kan tas inn igjen dersom nye analyser viser at de har forklaringskraft i en ny kommunestruktur.

8.2.1 Konklusjoner for problemstilling 2

1. Dagens kostnadsnøkler er i noen grad preget av dagens småkommuner, men kun to kriterier har signifikant ulik effekt blant små og store kommuner.
2. Vi vet ikke om nye store kommuner vil få en kostnadsstruktur lik den i de opprinnelige småkommunene eller om kostnadene blir som i andre storkommuner. Forskjellene vi finner mellom store og små kommuner kan delvis også forklares av ulikhet i bosettingsstruktur som ikke vil endre seg ved kommunesammenslåing.
3. Det er generelt en del ustabile estimater bak dagens kostnadsnøkler. Det er betydelige forskjeller i parameterestimaterne blant små og store kommuner også for de kriteriene der vi ikke finner statistisk signifikante avvik.
4. Kommunene blir i seg selv mer like når de blir større, og variasjonen i kriterieverdier blir mindre, noe som i seg selv gir mindre omfordeling. Unntaket kan være bosettingskriteriene, som vi dessverre har begrensede muligheter til å studere i en ukjent kommunestruktur.
5. I reformperioden vil kostnadsdataene til kommuner som slår seg sammen være preget av statistisk støy som følge av organisatoriske endringer. Oppdatering av regresjonsanalyser og kostnadsnøkler på bakgrunn av dette datamaterialet kan derfor gi mer upresise anslag enn analyser på data fra før reformen.

6. Kriterier som tidligere har blitt forkastet, kan vise seg å ha større relevans i en ny kommunestruktur. Nye analyser av kostnadsnøkler bør undersøke i hvilken grad småkommunene dominerer resultatene.

8.3 Problemstilling 3: Hvordan kan nye kostnadsnøkler beregnes?

Mye tilsier at kostnadsstrukturen i en ny kommunestruktur i vesentlig grad vil ligne den som eksisterer i dag. På de områdene hvor kostnadsstrukturen kan tenkes å endre seg, kunne det være aktuelt å tilpasse kostnadsnøklerne. Et problem da er at den nye kostnadsstrukturen er ukjent. Vi kan ha en forventning om endringer, men disse kan ikke dokumenteres i forkant. Fordi det vil ta tid å omorganisere en ny sammenslått kommune, vil det trolig ta mange år før en underliggende kostnadsstruktur kan dokumenteres. Det er nærliggende å sammenligne med Danmark, hvor nye kostnadsnøkler ble presentert etter at ny kommunestruktur var kjent, men før sammenslåingen var gjennomført. Kostnadsnøklerne ble fastsatt på bakgrunn av historiske data, uten at vi har kunnet spore noen diskusjon om relevansen av disse dataene.

Selv om man ikke endrer kostnadsnøklerne for dagens oppgaver, kan det være behov for nye kriterier dersom kommunene får nye oppgaver. Kommunereformen i Danmark er et godt eksempel på dette. I den danske reformen av finansieringssystemet som fulgte i kjølvannet av strukturendringene, var nettopp hovedfokuset hvordan de nye kommunale oppgavene skulle bli finansiert. Når oppgavene er nye for kommunene eksisterer det ikke historiske tall for kommunale utgifter. Som følge av dette er ressursene til nye oppgaver fordelt mellom danske kommuner etter totalt innbyggertall eller antall innbyggere i den relevante aldersgruppen.

8.3.1 Konklusjoner for problemstilling 3

1. Kostnadsvariasjon i en ny kommunestruktur er ukjent. I Danmark er kostnadsnøkler for eksisterende oppgaver basert på analyser av historiske data blant de opprinnelige kommunene.
2. Kostnadsvariasjon for nye oppgaver vil i stor grad være ukjent. I Danmark er ressurser til nye oppgaver fordelt etter «grove» kriterier som innbyggertall og antall innbyggere i relevante aldersgrupper.
3. Fremtidige analyser på kommunenivå vil måtte forholde seg til at antall observasjoner blir færre. En reduksjon av antall kommuner fra 428 til f.eks. 105 vil redusere datagrunnlaget betydelig. Samtidig kan variasjonen bli mindre, både den som kan forklares og den som er uforklart. Redusert uforklart variasjon vil partielt sett gi mer presise estimater. Behovet for en omfattende fordelingsmodell kan også bli mindre med større kommuner, jf. Danmarks kriterievalg omtalt i forrige punkt.

8.4 Problemstilling 4: Inntektsutjevningen

En sterk inntektsutjevning er isolert sett positivt med tanke på at kommunene kan levere omtrent like gode tjenester, uavhengig av det lokale skattegrunnlaget. Kommunene leverer viktige velferdsoppgaver, og det er uheldig hvis omfanget og kvaliteten på disse tjenestene er sterkt avhengige av bostedskommune.

Ulempen med en sterk inntektsutjevning er at insentivene til å forbedre det lokale skattegrunnlaget blir svake. En kommune som er dyktig på næringsutvikling, vil høste lite av gevinsten i form av økte skatteinntekter. Dersom behovet for inntektsutjevning reduseres som følge av kommunesammenslåing, kan dette i neste steg gi bedre insentiver til å legge til rette for lokal næringsutvikling.

Vi har gjennomført en eksempelberegning med utgangspunkt i kommunestrukturen med 105 regionkommuner som er utarbeidet av NIVI Analyse. Våre analyser viser at inntektsvariasjonen vil bli betydelig lavere dersom vi nærmer oss en kommunestrukturereform av dette omfanget. Dersom kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen beholdes slik som i dag, vil vi altså ende opp med en vesentlig jevnere fordeling av skatteinntekter og frie inntekter per innbygger enn det som er tilfelle i dag. Større og mer robuste kommuner vil av seg selv bli en «jevn blanding» der de mest ekstreme egenskapene til de tidligere småkommunene blir vannet ut og blir mer gjennomsnittlige. Dette gjelder også inntektsfordelingen, på om lag samme måte som det vi også har sett for utgiftsutjevningen.

Siden inntektsfordelingen blir betydelig jevnere enn før utjevning, kan det også vurderes om vi evt. kan trenge en noe lavere kompensasjonsgrad enn i dag. Dette siden vi selv ved en noe redusert kompensasjonsgrad vil få jevnere fordeling etter utjevning enn det som er tilfelle med dagens kommunestruktur. Vi kan altså få både sterkere insentiver til å øke lokalt skattegrunnlag og jevnere fordeling av frie inntekter per innbygger.

I tillegg til å gi større insentiver til lokal næringsutvikling kan større kommuner også lede til at den kommunale næringspolitikken blir mer effektiv i samfunnsøkonomisk forstand. Når kommunegrenser samsvarer bedre med bosteds- og arbeidsmarkedsregioner, kan grunnlaget for å drive en mer enhetlig næringsutvikling bli bedre. I motsatt tilfelle, når kommunegrensene går tvers i gjennom en naturlig næringsregion, kan næringspolitikken i større grad komme til å dreie seg om å trekke aktiviteten over på sin side av grensen, noe som i liten grad skaper utvikling. Denne type problemer knyttet til småkommuner og oppstykket administrasjon av sammenhengende bolig- og arbeidsmarkeder framheves bl.a. av NIVI (2013) som et vesentlig argument for å danne større og mer robuste kommuner.

8.4.1 Konklusjoner for problemstilling 4

Inntektsvariasjonen blir mindre etter kommunesammenslåing, både de inntektene som inngår, og de som ikke inngår i utjevningen.

1. Kommunene blir større og mer robuste for inntektssvingninger
2. Kommunene blir større og får i noen tilfeller mindre ensidig næringsgrunnlag
3. Inntektsfordelingen blir betydelig jevnere, både før og etter inntektsutjevning
4. Selv med en noe lavere kompensasjonsgrad i inntektsutjevningen enn i dag, vil inntektsfordelingen etter omfordeling trolig bli jevnere enn med dagens kommuner

8.5 Problemstilling 5: Regionalpolitiske tilskudd

Det benyttes i dag totalt fem ulike regionalpolitiske tilskudd. For to av dem vil vi tro at kommune-strukturreform vil spille liten rolle. Dette gjelder Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og storbytilskuddet. For de øvrige tre – småkommunetilskuddet, distriktstilskudd-Sør-Norge og vekstkommunetilskuddet – vil derimot en overgang til større kommuner kunne få større betydning. Dersom dagens kriterier for å kvalifisere til disse tilskuddene består som i dag, vil den naturlige «gjennomsnittliggjøringen» som skjer ved kommunesammenslåing gjøre det vanskeligere å kvalifisere til mottak av disse tilskuddsordningene. Spesielt småkommunetilskuddet, og til dels trolig også distriktstilskudd Sør-Norge, vil gjelde en mindre andel av kommunene enn i dag. Dette vil dermed frigjøre deler av de beløpene som i dag settes av på statsbudsjettet til disse tilskuddsordningene. Midlene kan i stedet legges til den alminnelige kommunefinansieringen (økt innbyggertilskudd) innenfor den totale inntektsrammen.

Når det gjelder vekstkommunetilskuddet, har vi beregnet hvor stor andel av de nye regionkommunene i NIVI-alternativet som består som vekstkommuner også etter sammenslåing. Det viser seg at 13 av de 105 regionkommunene fortsatt har minst 1,6 % vekst i innbyggertallet også etter sammenslåing. Dette utgjør om lag 32 % av samlet innbyggertall i landet per 01.01.2014, mens den tilsvarende andelen med dagens kommunestruktur er om lag 36 %. Hovedtyngden av dagens vekstkommuner ser dermed ut til fortsatt å kvalifisere for vekstkommunetilskuddet også etter sammenslåing med nabokommuner.

8.6 Problemstilling 6: Oppgavedifferensiering

I Oppgavemeldingen (St.meld. 14 (2014-2015)) åpner Kommunal- og moderniseringsdepartementet for en oppgavedifferensiering som består i at de største kommunene lokalt kan overta oppgavene med videregående opplæring og kollektivtrafikk fra fylkene. Hvordan kan oppgavedifferensiering kan håndteres i inntektssystemet?

Vi foreslår at systemet tilpasses til oppgavedifferensiering ved at utgiftsutjevningen deles opp i trinn. I hvert trinn fordeles ressurser til de kommunene som deler den samme gruppen av oppgaver. Dette ligner systemet i Storbritannia, hvor det er stor grad av oppgavedifferensiering.

Dersom de fleste oppgaver leveres av alle kommuner mens videregående utdanning og kollektivtrafikk leveres av de største kommunene, vil det si at utgiftsutjevningen består av et trinn 1 hvor alle kommuner er inkludert som i dag. Kostnadsnøkkel og gjennomsnittlig utgiftsbehov er tilpasset de oppgavene som alle kommuner leverer. De største kommunene deltar i trinn 2 hvor de tildeles ressurser til videregående utdanning og kollektivtrafikk. Dette kan gjøres på samme måte med et gjennomsnittlig utgiftsbehov som fordeles ut i fra en indeks beregnet ved en kostnadsnøkkel for de aktuelle oppgavene.

8.7 Avsluttende diskusjon

I forbindelse med en stor reform med betydelige endringer i kommunestrukturen, er det naturlig at alle elementer av inntektssystemet vurderes med tanke på behov for endringer. Vår vurdering er at det stort sett ikke er behov for dramatiske endringer og at det heller ikke haster med å få på plass et helt nytt og skreddersydd system som skal «ta imot» de nye kommunene. På de fleste områder

vil sammenslåtte kommuner bli mer lik hverandre og mer lik gjennomsnittskommunen. Dermed burde de også passe greit inn i den modellen som allerede eksisterer.

En ny kommunestruktur med større og mer robuste kommuner kan gi noen muligheter til å forbedre systemet. Selv om våre analyser avslører få signifikante ulikheter i den underliggende kostnadsstrukturen hos henholdsvis store og små kommuner, er det ikke umulig at de små kommunene kan ha bidratt med en del «statistisk støy» som gir upresise estimater. Et annet forhold er at større kommuner kan tåle en mer «grovmasket» utgiftsutjevning og en mindre omfattende inntektsutjevning. Det er imidlertid mye som taler for at dette er justeringer som kan tas etter hvert. De fleste elementene i det eksisterende systemet vil neppe gjøre noen dårligere jobb enn i dag, og mulighetene for å tilpasse systemet til en ny kommunestruktur er små så lenge ny kommunestruktur er ukjent. I forkant av reformen finnes det heller ikke noe datagrunnlag som kan dokumentere kostnadsforhold i en ny kommunestruktur. Sannsynligvis vil det ta ganske mange år før en ny kommunestruktur har fått «satt seg» tilstrekkelig til at strukturelle endringer i det underliggende utgiftsbehovet kan dokumenteres.

I utgiftsutjevningen er store deler av omfordelingen av ressurser knyttet til forskjeller i behov for tjenester. Behovet for tjenester vil generelt ikke endres ved at kommunegrensene flyttes. Kostnadene knyttet til å tilby tjenestene kan derimot komme til å endres. På sikt er det naturlig at dette dreier seg om reduserte kostnader. Det kan være fristende å tenke at store distriktskommuner med reiseavstander som langt overgår dagens kommuner, vil kunne medføre høyere kostnader. I den forbindelse er det nyttig å tenke på at kommunene i prinsippet kan organisere seg slik som i dag selv om de slår seg sammen. Det bør ikke være nødvendig å organisere seg til høyere kostnader.

Store avstander kan derimot være et klart hinder for å organisere seg vekk fra smådriftsulempene. Om en sammenslutning av flere distriktskommuner medfører tap av et antall basistilskudd, kan det være at den innsparingseffekten som systemet legger opp til, ikke lar seg gjennomføre. På kort (og mellomlang) sikt redde imidlertid denne situasjonen av inndelingstilskuddet som sørger for at kommunene får beholde de opprinnelige basistilskuddene fullt ut i femten år med en nedtrapping de påfølgende fem årene. Slik sett har vi rimelig god tid til å vurdere aktuelle løsninger.

Noen endringer er det imidlertid naturlig å gjennomføre underveis i reformen. Vi har påpekt et behov for å justere effekten av kriterier i utgiftsutjevningen som ikke er sammenslåingsnøytrale. Mest presserende er behovet for en løpende justering av basistilskuddet. I dag gjøres slike justeringer i ettertid, men store endringer i kommunestrukturen kan gi brå endringer i kroneverdien av basiskriteriet. Store endringer i kroneverdien fra år til år kan være uheldig for forutsigbarheten i systemet og gir heller ingen mening fordelingsmessig.

Basiskriteriet får særlig oppmerksomhet i denne rapporten fordi dette er et kriterium som er utformet for å kompensere smådriftsulemper, og det er dermed direkte knyttet til kommunestørrelse. I dagens kommunestruktur har basiskriteriet en sterkt signifikant forklaringskraft i regresjonsmodellen for administrasjonskostnader. Kriteriet forklarer godt kostnadsvariasjonen mellom små og store kommuner. Både logikken og resultatene i avsnitt 5.1.6 tilsier at basiskriteriet ikke blir like relevant i en setting med kun store kommuner. Et nærliggende alternativ, etter hvert som det store flertallet av kommuner blir store nok til å utnytte alle stordriftsfordeler, er å fjerne basiskriteriet, slik det ble gjort i Danmark i forbindelse med kommunereformen i 2007. Eventuelle gjenværende smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen vil trolig være knyttet til bosettingsstruktur og bør heller kompenseres gjennom kriterier som måler bosettingsstrukturen. Det kan være at en fremtidig kommunestruktur fortsatt vil inneholde enkelte små kommuner, men det kan da være et alternativ å gi disse et særtilskudd utenfor den ordinære utgiftsutjevningen, for eksempel ved å justere dagens småkommunetilskudd.

Videre er det naturlig at de regionalpolitiske tilskuddene vurderes fortløpende, både med tanke på om de fortsatt er aktuelle, og med tanke på om kriterier, vekter eller innslagspunkt må justeres.

Eventuelle oppgaveendringer må naturligvis implementeres i systemet. En utfordring kan da være at standardmetodene med statistiske beregninger av kommunale sektorutgifter ikke kan brukes på grunn av manglende datagrunnlag. Alternative metoder er da enten å bruke «grove» fordelingskriterier som innbyggertall eller antall innbyggere i den relevante aldersfordelingen, eller å benytte ulike varianter av anslag basert på eksisterende statistikk, brukerundersøkelser eller lignende. Her er Danmark et eksempel på den første varianten, mens Sverige bidrar med flere eksempler av den siste.

Referanser

Aastvedt, A., O.G. Råd, K. Løyland, T.E. Lunder, L. Håkonsen og P Austin (2006): *Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon*. Rapport Asplan-Viak/Telemarksforskning-Bø, januar 2006

Borge, L.E., A.B. Johannesen og P. Tovmo (2010): *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*, SØF-rapport nr. 02/10

Department for Communities and Local Government (2011): *Local Government Finance Report (England) 2011/2012*. Department for Communities and Local Government.
<https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-finance-formula-grant-distribution>

Grønt hefte 2015: *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2015, Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2014–2015)*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005a): *Finansieringsudvalgets rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*. <http://oim.dk/media/93040/Finansieringsudvalgets-rapport-om-et-nyt-tilskuds-og-udligningssystem.pdf>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005b): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2006*. <http://oim.dk/media/93405/Kommunal-udligning-2006.pdf>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2007*. <http://oim.dk/media/70579/kommunal-udligning-generelle-tilskud-2007.pdf>

Lie, K., A. Hjelseth, A. Thorstensen, G.K. Leikvoll, M.O. Nygaard og T.E. Baksås: *Utredning av kommunestruktur i Ofoten*, TF-rapport nr. 344

Løyland, K., S. Hjelmbrekke og T.E. Lunder (2012): *Hopning av levekårsulemper i storbyene*, Rapport 297, Telemarksforskning.

Løyland, K., L.E. Borge og T.E. Lunder (2013): *Utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Delkostnadsnøkkel for barnevern*. Rapport 329, Telemarksforskning.

NIVI (2013): *Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner – regionkommunealternativet*. NIVI-notat 2013:2.

NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. (Borgeutvalget)

Schweder, T. (1996): *Rattsø-utvalgets regresjoner*, Sosialøkonomen nr. 4, 1996, s. 15-18.

SOU 2006:84. *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggekostnadsutjämning*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/12/07/0544bd3c.pdf>

SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – översyn över den kommunala utjämningen* <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/71/18/255f2986.pdf>

St.prp. nr. 62 (1999-2000). *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 124 (2009-2010). *Kommuneproposisjonen 2011.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Statskontoret (2014): *Det kommunala utjämningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, rapport nr. 2014:2, Statskontoret. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>

Økonomi- og innenriksministeriet (2013): *Evaluering af kommunalreformen. Marts 2013.* <http://oim.dk/media/406652/Evaluering%20af%20kommunalreformen%20web.pdf>

Økonomi- og indenrigsministeriet (2014): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2015.* <http://oim.dk/media/662949/kommunal-udligning-generelle-tilskud-2015.pdf>

Vedlegg

Vedleggstabell A: Gjennomsnittsverdier av kriterier i utgiftsutjevningen 2015, små kommuner, store kommuner og regionkommuner

	Små kommuner	Store kommuner	NIVI 105
0-1 år	0.0194	0.0229	0.0210
2-5 år	0.0432	0.0506	0.0463
6-15 år	0.1203	0.1264	0.1216
16-22 år	0.0916	0.0929	0.0930
23-66 år	0.5481	0.5648	0.5577
67-79 år	0.1200	0.0966	0.1081
80-89 år	0.0459	0.0333	0.0400
Over 90 år	0.0117	0.0076	0.0097
Sone	9.4069	3.3774	
Nabo	4.2286	1.6830	
Landbrukskriterium (100000)	0.0677	0.0168	0.0386
Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia	0.0079	0.0078	0.0077
Norskfødte med innv.-foreld. 6-15 år ekskl. Skand.	0.0016	0.0056	0.0035
Flytninger uten integreringstilskudd	0.0067	0.0204	0.0143
Dødlighet	0.0064	0.0061	0.0063
Barn 0-15 med enslige forsørgere	0.0237	0.0270	0.0259
Lavinntekt	0.0319	0.0353	0.0336
Uføre 18-49 år	0.0175	0.0169	0.0177
Opphopningsindeks	0.0190	0.0280	0.0242
Urbanitetskriterium	4.9619	7.4399	7.8797
PU over 16 år	0.0050	0.0036	0.0044
Ikke-gifte 67 år og over	0.0828	0.0592	0.0716
Barn 1 år uten kontantstøtte	0.0062	0.0078	0.0071
Innbyggere med høyere utdanning	0.1576	0.2074	0.1884

Vedleggstabell B: Regionkommuner. Kilde: Nivi Analyse 2013:2

Nr	Regionkommune	Dagens kommuner
1	Haldenregionen	Halden, Aremark
2	Nedre Glommaregionen	Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler, Rakkestad, Råde
3	Mosseregionen	Moss, Rygge, Våler
4	Indre Østfold	Askim, Eidsberg, Skiptvet, Trøgstad, Marker, Spydeberg, Hobøl
5	Oslo	Oslo
6	Vestregionen	Bærum, Asker
7	Nedre Romerike	Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Fet, Sørum, Aurskog-, Høland, Rømskog
8	Øvre Romerike	Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum, Nes, Eidsvoll, Hurdal
9	Follo	Ski, Oppegård, Nesodden, Frogn, Ås, Vestby, Enebakk
10	Hamarregionen	Hamar, Ringsaker, Stange, Løten
11	Kongsvingerregionen	Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes
12	Elverumregionen	Elverum, Våler
13	Trysilregionen	Trysil, Engerdal
14	Sør-Østerdal	Åmot, Stor-Elvdal, Rendalen
15	Fjellregionen	Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal
16	Lillehammerregionen	Lillehammer, Øyer, Gausdal
17	Gjøvikregionen	Gjøvik, Østre, Toten, Vestre, Toten, Søndre, Land, Nordre, Land
18	Valdres	Etnedal, Nord-Aurdal, Vestre, Slidre, Øystre, Slidre, Sør-Aurdal, Vang
19	Hadeland	Lunner, Gran
20	Midt-Gudbrandsdal	Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebru
21	Nord-Gudbrandsdal	Sel, Vågå, Skjåk, Lom, Dovre, Lesja
22	Drammensregionen	Drammen, Lier, Svelvik, Sande, Nedre, Eiker, Øvre, Eiker
23	Ringeriksregionen	Ringerike, Hole, Jevnaker
24	Kongsbergregionen	Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal
25	Hurumlandet	Hurum, Røyken
26	Hallingdal	Gol, Hemsedal, Hol, Ål, Nes, Flå
27	Midt-regionen i Buskerud	Modum, Krødsherad, Sigdal
28	Tønsbergregionen	Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme
29	Stokke	Stokke, Andebu
30	Larvik	Larvik, Lardal
31	Sandefjord	Sandefjord
32	Horten	Horten
33	Holmestrand	Holmestrand, Hof, Re
34	Grenlandsregionen	Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan
35	Kragerøregionen	Kragerø, Drangedal
36	Øst-Telemark	Notodden, Hjartdal, Tinn
37	Midt-Telemark	Bø, Nome, Sauherad
38	Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke, Vinje
39	Arendalsregionen	Arendal, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Åmli
40	Grimstad	Grimstad
41	Risørregionen	Risør, Gjerstad
42	Setesdal	Evje, og, Hornnes, Bygland, Valle, Bykle

43	Kristiansandregionen	Kristiansand, Vennesla, Søgne, Songdalen, Iveland, Birkenes, Lillesand
44	Lindenesregionen	Mandal, Lindesnes, Audnedal, Marnardal, Åseral
45	Farsund/Lyngdalregionen	Farsund, Lyngdal, Hægebostad
46	Flekkefjordregionen	Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal
47	Egersundregionen	Egersund, Sokndal, Lund, Bjerkreim
48	Stavangerregionen	Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Finnøy, Sandnes, Gjesdal
49	Jæren	Klepp, Time, Hå
50	Haugesundregionen	Karmøy, Haugesund, Bokn, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Etne, Sveio
51	Ryfylke	Sauda, Suldal, Hjelmeland, Strand, Forsand
52	Sunnhordland	Stord, Bømlo, Fitjar, Austevoll, Tysnes, Kvinnherad
53	Hardanger	Kvam, Odda, Ullensvang, Jondal, Eidfjord
54	Vossregionen	Voss, Granvin, Ulvik, Vik, Aurland
55	Region Bjørnefjorden	Os, Samnanger, Fusa, Vaksdal
56	Bergen	Bergen
57	Region Vest	Askøy, Fjell, Sund, Øygarden
58	Region Nordhordland	Radøy, Meland, Lindås, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Gulen
59	HAFS-regionen	Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Solund
60	Førderregionen	Førde, Naustdal, Jølster, Gaular, Høyanger
61	Indre Sogn	Sogndal, Leikanger, Balestrand, Luster, Årdal, Lærdal
62	Florøregionen	Flora, Bremanger
63	Måløyregionen	Vågsøy, Selje, Vanylven
64	Indre Nordfjordregionen	Stryn, Gloppen, Hornindal, Eid
65	Ørsta/Voldaregionen	Ørsta, Volda
66	Ulsteinregionen	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
67	Ålesundregionen	Ålesund, Giske, Sula, Ørskog, Skodje, Haram, Sandøy
68	Indre Sunnmøre	Sykkylven, Stranda, Stordal, Norddal
69	Molderegionen	Molde, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes, Nesset, Rauma, Vestnes
70	Kristiansundregionen	Kristiansund, Averøy, Tingvoll
71	Sunnal/Surnadalregionen	Sunnal, Surnadal, Rindal, Halså
72	Hemne/Aureregionen	Hemne, Aure, Smøla
73	Øyregionen	Hitra, Frøya
74	Orkdalsregionen	Orkdal, Meldal, Agdenes, Skaun, Snillfjord
75	Trondheimsområdet	Trondheim, Klæbu, Malvik, Melhus, Midtre, Gauldal
76	Oppdal/Renneburegionen	Oppdal, Rennebu
77	Rørosregionen	Røros, Holtålen, Os
78	Værnesregionen	Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker, Frosta
79	Fosenregionen	Ørland, Bjugn, Rissa, Leksvik, Åfjord, Roan, Osen
80	Levanger/Verdalregionen	Levanger, Verdal
81	Inn-Trøndelagsregionen	Steinkjer, Inderøy, Verran
82	Midtre Namdal Region	Region, Namsos, Namdalseid, Flatanger, Overhalla, Fosnes
83	Indre Namdal Region	Region, Grong, Snåsa, Namsskogan, Høylandet, Lierne, Røyrvik
84	Ytre Namdal Region	Region, Vikna, Nærøy, Leka, Bindal
85	Brønnøysundregionen	Brønnøy, Sømna, Vega, Vevelstad
86	Vefsnregionen	Vefsn, Grane, Hattfjelldal

87	Ranaregionen	Rana, Hemnes, Nesna, Lurøy, Rødøy
88	Yte Helgelandsregionen	Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy, Træna
89	Meløyregionen	Meløy, Gildeskål
90	Bodøregionen	Bodø, Steigen, Hamarøy
91	Indre Saltenregionen	Fauske, Saltdal, Beiarn, Sørfold
92	Ofotenregionen	Narvik, Ballangen, Tysfjord, Evenes, Gratangen
93	Lofotenregionen	Vest-Vågøy, Vågan, Flakstad, Moskenes, Verøy, Røst
94	Vesterålen Region	Sortland, Hadsel, Lødingen, Bø, Øksnes, Andøy
95	Harstadregionen	Harstad, Kvæfjord, Skånland, Tjeldsund, Ibestad
96	Lenvikregionen	Lenvik, Tranøy, Torsken, Berg, Sørreisa, Dyrøy
97	Målselvregionen	Målselv, Bardu, Salangen, Lavangen
98	Tromsøregionen	Tromsø, Karlsøy
99	Balsfjord/Storfjordregionen	Balsfjord, Storfjord, Lyngen
100	Nord-Tromsregionen	Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen
101	Altaregionen	Alta, Loppa
102	Hammerfestregionen	Hammerfest, Hasvik, Kvalsund, Måsøy, Nordkapp
103	Region Indre og Midtre Finnmark	Karasjok, Kautokeino, Porsanger, Lebesby, Gamvik
104	Nord-Varanger	Vadsø, Vardø, Nesseby, Tana, Berlevåg, Båtsfjord
105	Sør-Varanger	Sør-Varanger
